

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

입법평가 방법론 2 : 경제학적 분석

권순현



입법평가 연구 13-24-⑤-7

**입법평가 Review를 통한
재정립 방안 연구**
- 입법평가 방법론 2 : 경제학적 분석 -

권 순 현

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

- 입법평가 방법론 2 : 경제학적 분석 -
A Study on Review of Legislative Evaluation
- Methods of Legislative Evaluation 2 :
Economic Methods -

연구자 : 권순현(초청연구원)

Kwon, Soon-Hyun

2013. 10. 15.

요약문

I. 배경 및 목적

- 경제학적 분석의 의미와 한계
 - 입법평가에서 경제적 분석의 의미
 - 양적 평가와 경제적 분석
- 경제학적 분석 방법론 정리
 - 입법평가를 위한 법경제학 이론과 분석 방법론 정리
 - 경제적 분석의 의미와 한계

II. 주요 내용

- 입법평가를 위한 법경제학적 이론
 - 입법평가에서 경제학적 분석은 자원의 효율적 배분과 사회적 후생을 극대화 하는 관점을 도입하는 것을 의미하며 이러한 법경제학적 이론들은 계약법, 불법행위법, 재산법등에서 활용됨
 - 정부의 개입과 규제를 시장실패의 관점에서 분석하고 공공재 및 공유자원과 관련된 문제들을 공공경제학의 관점에서 평가
 - 외부효과가 존재할 때 재산권을 명확히 하고 시장이 스스로 해결하도록 해야 한다는 코즈의 정리와 사례

□ 입법평가를 위한 경제학적 방법

- 비용편익분석은 시장가치의 측정과 비시장가치의 측정으로 나눌 수 있으며 시장가치의 측정에는 할인율 등의 평가기준이 중요하며 비시장가치의 측정은 주관적이고 간접적인 자료를 활용
- 비용편익분석의 목적이 순편익의 추정을 통해 법률이나 사업의 도입여부를 결정하는 것이므로 정확한 계량적 결과가 주어지지 않더라도 순편익의 방향을 판단하는데 활용될 수 있음
- 계량경제모형은 순수 분석도구로서 정확한 계량적 결과가 필요한 법안비용추계에 유용하며 계량모형의 설정과 가정이 결과에 영향을 미침
- 표준비용모델은 법규정이 초래하는 행정비용을 추정하는 것으로서 규제의 편익과 비용을 함께 추정하는 비용편익분석과는 차이가 있음

□ 입법평가제도에 따른 경제학적 분석

- 규제영향평가는 정부규제의 근거, 방법, 효과에 대한 평가로서 시장 거래에서 시장의 효율성을 확보하기 위한 평가제도로서 평가의 목적과 평가의 기준이 모두 경제학적 분석 방법을 사용함
- 규제영향분석에서의 비용편익분석은 사회적 후생이라는 비시장 가치를 추정해야 하므로 계량적으로 순편익을 추정하는 비용편익분석의 장점이 약화되는 한계가 있으며 우리나라 실제 규제영향분석서에서는 비용편익분석의 많은 오류가 발견됨

- 비용편익분석의 한계로 인하여 규제영향분석에도 한계가 따르지만 규제도입의 순효과가 플러스인지 마이너스인지를 판단할 수 있다면 여전히 유용한 분석도구로 사용될 수 있음
- 법안비용추계는 재정의 효율적인 운용과 분야별 자원배분을 위한 평가자료를 제공하기 위한 제도로서 법률의 비용측면만을 추계
- 부패영향평가제도, 성별영향평가제도는 직접적으로 경제학적 분석의 관점과 경제학적 방법론을 사용하지는 않지만 전체적으로 효율성과 성장의 관점에서의 법률과 제도에 대한 평가기준이 필요함

Ⅲ. 기대 효과

- 입법평가에서 경제학적 분석의 양적 확대
 - 입법평가에서 경제학적 관점의 의미와 필요성
 - 입법평가에서 경제학적 분석의 적용범위
- 입법평가에서 경제학적 분석내용의 질적 향상
 - 경제학적 분석방법론의 의미와 한계
 - 입법평가의 제도에 따른 경제학적 분석 방법

▶ 주제어 : 입법평가, 법경제학, 코즈의 정리, 경제학적 방법론, 비용 편익분석, 규제영향평가, 시장실패, 사회적 후생

Abstract

I . Background and Purposes

- Implications of Economic Methods.
 - Implications of economic methods in legislative evaluation.
 - Quantitative and qualitative methods.
- Review of Economic Methods.
 - Review of law and economics for legislative evaluation.
 - Implications and limitations of economic methods.

II . Main Contents

- Law and Economics in Legislative Evaluation.
 - Evaluation of the effects of a law from the perspective of efficient allocation of resources and optimal choice.
 - Evaluation of necessity and methods of government regulations from the perspective of market failure and the problem of public good and common resources.
 - Implication and applications of Coase Theorem in legislative evaluation.

Methodological Tools for Economic Analysis for Legislative Evaluation.

- Evaluations of market value and non-market value in Cost-Benefit analysis.
- Limitations of Cost-Benefit Analysis in estimating social welfare.
- Usefulness of Cost-Benefit analysis for decision making in spite of the difficulties in quantitative measuring.
- Econometrics methods for bill costs estimates.

Applications of Economic Methods in Legislative Evaluations.

- Regulation Impact Assessments for evaluation of laws for market efficiency and market failure with Cost-Benefit analysis.
- Limitations of Cost-Benefit analysis for Regulation Impact Assessment and poor performance of Cost-Benefit analysis in Korea.
- Proper applications of Cost-Benefit analysis for Regulation Impact Assessment.
- Bill Cost Estimates estimates annual costs of a bill to discuss how to fund the bill within a given national budget and does not estimate benefits of the bill.
- Importance of law and economics perspectives in Corruption Impact Assessment, Gender Impact Assessment, Environmental Impact Assessment.

III. Expected Effects

Applications of Economic Methods in Legislative Evaluation.

○ Importance of economic perspectives in legislative evaluation.

Qualitative Improvement of Economic Analysis in Legislative Evaluation.

○ Limitations of economic methods.

○ Proper applications of economic methods according to various legislative evaluation.

➤ **Key Words :** Legislative Impact Assessment, Law and Economics, Cost-Benefit Analysis, Cost-Effectiveness Analysis, Regulation Impact Assessment, Bill Cost Estimates

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구목적	13
제 2 절 연구의 범위와 방법	15
제 2 장 입법평가에 있어 법경제학적 관점	17
제 1 절 효율성과 최적선택	17
제 2 절 시장실패와 공공재	23
1. 시장실패	23
2. 공공재 이론	26
제 3 절 코즈(Coase)의 정리	30
제 3 장 입법평가의 경제학적 분석방법	37
제 1 절 비용편익분석	37
1. 시장가치의 평가	38
2. 비시장가치의 측정	43
3. 비용편익분석의 한계	48
4. 소 결	57
제 2 절 계량모형분석	58

제 3 절 표준비용모델	63
제 4 장 입법평가 제도에 따른 법경제학 방법론	69
제 1 절 규제영향분석	69
1. 평가기준과 방법론	70
2. 규제영향분석의 실태	80
3. 평가 오류의 원인	85
4. 예 시	89
5. 소 결	94
제 2 절 법안비용추계	95
1. 분석 방법론	95
2. 실제와 적용	100
제 3 절 영향평가제도에서의 경제학적 분석	106
1. 부패영향평가	106
2. 성별영향평가	111
3. 환경영향평가	116
제 5 장 요약 및 결론	119
참 고 문 헌	123

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

입법평가라 함은 일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가이다.¹⁾ 입법평가란 정책의 입법화 과정에 있어서 나타날 수 있는 다양한 영향을 종합적이고 체계적으로 예측하고 평가하여 서로 충돌하는 정치적·사회적·경제적 제반 이해관계를 객관적이고 과학적으로 조정·중재하여 입법의 실효성과 효율성을 확보하는 입법작용을 의미한다. 입법평가는 법령이 국가나 사회에 미치는 영향이나 효과 등을 분석하여 실현성 있고 효율적인 법령의 제·개정을 목적으로 한다.²⁾ 입법평가는 입안의 단계에서부터 입법과정을 거쳐 법령안이 공포 시행되고 그 이후 법집행까지의 일련의 과정을 단계별로 평가함으로써 보다 적고 좋은 법령으로 법령의 효율성과 수용성을 높이기 위한 목적을 갖는 것으로 평가의 시점에 따라 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 구분된다.³⁾

법령이 입안단계나 시행 후에 국가나 사회에 미치는 영향을 분석하는 것은 법령이 입법목적에 제대로 달성하는지 또는 부작용은 없는지 등을 분석하는 것이다. 이것은 법의 목적 혹은 법규범과 실제 현실사이의 갭의 존재 및 크기를 분석하고 측정하는 것을 요구하게 되고 독일, 스위스, 미국 등에서는 입법과정에서 비용편익분석, 수용성, 성별영향, 환경 및 소비자에게 미치는 영향 등을 포괄적으로 평가하고 있다.

1) 박영도, *입법평가의 이론과 실제*, 한국법제연구원, 2007, 33쪽.

2) 입법평가의 다양한 개념에 대한 논의는 김수용, *입법평가의 개념에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2008.

3) 강현철, *입법평가 세부지침에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2008, 22-23쪽.

우리나라에는 입법에 관련된 각종 평가제도로 규제영향분석, 법안비용추계제도, 성별영향평가, 부패영향평가가 실시되고 있다. 이러한 평가제도는 각각 목적이 다르고 근거법이 다르게 운영되고 있으나 법의 목적과 현실에서의 실효성과의 관계를 객관적 자료를 통해 분석한다는 점에서 공통점이 있다. 입법평가제도는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 효용의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 포함하여 입법의 효과에 대하여 과학적 분석을 하는 것이라 할 수 있다.⁴⁾

이 글은 입법평가에서 법의 효과성을 평가하는데 있어 필요한 방법론 중 법경제학적 방법론에 대한 연구이다. 흔히들 법경제학 분석이라 하면 비용·편익분석을 생각하지만 비용편익분석은 그 자체가 경제학 이론이라기보다는 경제적 영향을 보기 위한 하나의 분석방법이라 할 수 있다. 입법평가에서 경제학적 분석이란 단순한 분석 도구만을 의미하는 것이 아니라 법률의 효과를 사회후생과 효율성의 관점에서 분석하는 또 하나의 평가기준을 세우는 것이기도 하다. 입법평가에 있어 경제학적 분석이라 할 때 법경제학 이론과 분석 방법론이 명확히 구분되지 않고 사용되는 경우가 많으며 때로는 수량분석 자체가 경제학적 분석으로 대응되기도 한다.

그러나 경제학적 분석이란 단순히 수량분석만을 의미하는 것이 아니라 법률의 효과를 평가할 때 경제학적인 관점을 도입하느냐, 도입한다면 어떤 경제이론에 근거를 두는 가부터 논의되어야 한다. 비용편익분석, 법안비용추계, 계량모형분석, 표준비용모델 등은 명확한 개념 정의가 없이 단순히 입법평가에서 수량적 분석을 포함하므로 경제학적 분석이라고 생각될 수가 있다. 그러나 경제학적 분석이란 경제학적 개념을 사용하여 경제이론을 분석의 관점으로 채택하는 것을 의미하는 것

4) 박영도, 전제서, 36쪽.

으로 모든 경제학적 논의가 수량적인 분석으로만 이루어지는 것은 아니다. 반대로 수량적 분석이라 해도 경제학적 개념과 효율성의 관점을 도입하지 않는다면 경제학적 분석방법이 아닐 수도 있는 것이다.

이 글은 입법평가에서 있어 경제학적 분석의 의미와 역할에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 법률의 평가에 있어 경제학적 분석이라는 것은 무엇을 의미하는지 법경제학의 기본이론들을 살펴보고 경제학적 관점에서 입법평가를 할 때 어떠한 분석 도구들이 있는지 대표적인 방법론을 살펴보고자 한다. 그리고 현재 우리나라 입법평가 제도들에서 경제학적 분석들이 어떻게 적용되고 있는지 살펴보고자 한다. 이러한 분석들을 통해 입법평가에 있어 경제학적 관점과 경제학적 분석도구들을 구분하고 현재 시행되고 있는 입법평가제도들에 있어서 경제학적 분석의 의미와 한계를 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

이 글에서는 입법평가에 있어 법경제학의 역할 및 적용 논리를 이론과 실재를 통해 살펴보고자 한다. 먼저 2장에서는 입법평가에 있어 법경제학 관점들을 법경제학의 일반적인 이론들을 통해 정리한다. 입법평가에 있어 경제학적 분석을 위한 기본 개념을 먼저 소개하고, 이러한 관점에서 규제를 통한 정부 개입의 근거, 그리고 법제도와 정책을 수립하는데 있어 검토해야 할 경제학적 논리들을 정리하고자 한다. 3장에서는 법률의 평가에 있어 경제학적 분석을 위한 분석도구들을 살펴보고자 한다. 입법평가에서 가장 중요한 방법론 중의 하나인 비용·편익분석의 기본 이론과 한계를 살펴보고 특히 비시장가치의 측정에 대한 여러 방법론들을 살펴볼 것이다. 또한 경제학적 분석을 위한 순수 분석도구로서 계량분석 방법론과 행정 부담을 측정하는 표준비용모델에 대해서 간단히 살펴볼 것이다.

4장에서는 기존의 입법평가제도의 주요 내용과 평가 기준을 살펴보고 여기에서 경제학적인 분석 방법론과 의미를 살펴보고자 한다. 규제영향분석, 법안비용추계, 그리고 성별영향분석평가, 환경영향평가 등 영향평가제도에서 경제학적 분석이라는 것은 무엇을 의미하며 실제로 이러한 제도들에서 법률에 대한 평가가 실시될 때 경제학적 방법론이 어떻게 쓰이고 있으며 또 어떻게 쓰이는 것이 바람직한지 살펴보고자 한다. 규제영향분석에서는 규제영향분석의 평가항목과 방법론 등을 2장에서 살펴본 입법평가의 법경제학적 관점에서 평가해보고 이러한 경제학적 분석의 요소들이 실제 우리나라 규제영향분석서에 어떻게 나타났는지 구체적인 사례들을 통해 살펴보고자 한다. 다음으로 법안비용추계제도의 주요내용과 분석방법론을 살펴보고자 한다. 입법평가의 관점에서 법안비용추계제도의 의미와 한계를 살펴보고, 또한 비용추계의 실제 적용방법론과 사례 등을 통해 법경제학적 관점에서 법안비용추계의 의미와 한계를 살펴보고자 한다.

또한 부패영향평가 성별영향평가 등 영향평가제도들에서 각각의 평가 요소들을 경제학적 관점에서 점검하고 이러한 평가제도들이 성공적으로 시행되기 위해서 어떻게 경제학적 관점 및 방법론들이 적용되어야 하는지 살펴보고자 한다. 이러한 논의들을 통해 입법평가에 있어 경제학적 분석의 의미와 한계를 살펴보고 평가제도 및 법률의 특성, 평가대상에 따라 어떠한 분석의 관점과 분석방법론이 적용되어야 하는지 구체적인 사례들을 통해 살펴보고자 한다.

제 2 장 입법평가에 있어 법경제학적 관점

제 1 절 효율성과 최적선택

법경제학은 법과 제도를 경제학적 방법론을 사용하여 분석하는 학문 분야이다. 법경제학은 주어진 법과 제도하에서 사람들이 자신의 이익을 극대화 하기위해 어떤 선택을 하며 이러한 선택들이 전체 사회적으로 어떠한 결과를 가져오는 지를 다룬다. 법경제학적 관점에서 법을 정의한다면 “경제주체들의 행동을 사회적으로 소망스러운 방향으로 유도하기 위한 각종 규칙과 법적 제재들의 집합체”라고 볼 수 있다.⁵⁾ Cooter(2008)에 의하면 법경제학은 법적 제재(legal penalty)가 인간의 행위에 영향을 예측하는 과학적 이론이며 법과 정책을 평가할 유용한 규범적 기준을 제공해준다.⁶⁾ 이러한 법경제학은 재산권제도, 계약법, 불법행위법, 형법, 소송제도, 노동법, 각종 규제제도 등을 연구대상으로 하며 더 넓게는 주어진 상황에서 어떠한 법과 제도가 사회적 후생을 극대화하 하는데 가장 적절한 가에 대한 연구를 포함한다.

법경제학은 1960년대 Coase(1960), Calabresi(1961), Becker(1968)⁷⁾등에 의해 하나의 학문분야로서 자리를 잡기 시작했다고 할 수 있다. 그러나 경제사회와 법을 통일적으로 파악하려는 노력은 사실상 아담 스미스(Adam Smith)로부터 시작되었다고 할 수 있다. 아담스미스는 시장질서와 법질서의 상호관계에 초점을 맞추어 시민사회의 질서원리 및 발

5) “Law can be viewed as a body of rules and legal sanctions that channel behavior in socially desirable directions” Polinsky and Shavell(eds), *Handbook of Law and Economics*, 2007, Amsterdam: Elsevier 2007 p.xi.

6) Cooter, Robert, & T. Ullen, *법경제학*, 경문사, 2009, PP.4-5.

7) Coase, Ronald, “The Problem of Social Cost”, *The Journal of Law and Economics*, 3(1), 1960, 99,1-44. Calabresi, Guido, “Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts,” *Yale Law Journal*, 70(4), 1961, pp.499-553. Becker, Gary, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76,1968, pp.169-217.

전원리를 밝히려고 노력하였고 하이예크(Friedrich Hayek)도 시장질서와 자유와 법의 중요성을 강조하였다.

경제학에서는 분석대상인 경제주체에 대해 합리성을 가정한다. 합리적인 주체가 주어진 상황에서 효용 혹은 후생을 극대화하는 선택을 한다는 것을 가정하여 시장의 균형을 분석한다. 미시경제학의 모든 문제는 크게 최적화와 균형의 두 가지 문제로⁸⁾ 귀결되는데 이 두 가지는 모두 개별주체의 선택의 영역에서 그리고 시장거래에 있어서 제약조건하에서 효율성을 극대화하는 것이다. 이 분야에서의 법의 경제적 분석의 핵심은 ‘합리적인 선택’을 하는 경제주체들이라 할 수 있다. 법경제학은 법과 제도의 효과 혹은 한계를 경제학적 방법론을 사용하여 분석하는 것이다. 즉 주어진 법과 제도하에서 사람들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 어떤 선택을 할 것이며, 혹은 하는 것이 바람직하며 이러한 선택들이 주어진 법과 제도하에서 사회 전체적으로 어떠한 결과를 가져올지에 대한 분석을 시도한다.

법경제학은 경제학의 관점에서 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 하나는 시장에서 합리적인 선택을 하는 경제주체들의 행위를 규율하는 영역이 있고 두 번째 분야는 시장이 아닌 영역(non-market area)에서의 인간의 행동에 관한 법의 경제적 분석이다.⁹⁾

첫 번째, 시장영역에서의 분석은 시장에서 합리적인 경제주체들의 행위를 규율하는 법제도 관한 분석이다. 시장에서 합리적인 선택을 하는 경제주체를 가정으로 하는 이 분야는 독점금지법, 재산법, 계약법 등의 분야에 영향을 미치고 있다. 시장영역에서 경제적 분석과 법제도는 근본적으로 완전경쟁시장의 효율성을 추구하는 것이다.¹⁰⁾ 시장

8) 이준구, *미시경제학*, 법문사, 2008. 11쪽.

9) 허성욱, “법의 경제적 분석에 대한 몇 가지 오해에 관한 고찰”, pp43-45, *입법에 대한 법경제학적 분석방법 연구*, 한국법제연구원, 2008.

10) 경제학자들이 꿈꾸는 완전경쟁시장이란 시장의 효율성이 극대화되는 시장으로서 다음의 특징들을 갖고 있다. 이 시장의 특징은 기업들이 ‘올바른 방법’으로 물건을 만든다. 자원을 낭비하거나 과대 생산하거나 혹은 잘못된 기술을 사용하는 기업들

에서 자유경쟁에 의해 생산과 소비가 이루어질 때 생산자는 가장 효율적인 방법으로 상품을 만들어서 가장 적절한 양이 시장에 공급이 되고 소비자는 구매행위를 통해 그 상품에 대한 지불의사를 시장에 표시함으로써 시장이 스스로 균형가격을 찾아가도록 한다. 이렇게 자유로운 시장거래를 통한 균형가격과 산출량은 시장에서 소비자 잉여와 생산자 잉여를 극대화함으로써 사회적 후생을 극대화 하게 된다.

따라서 법과 제도는 이러한 자유시장의 경쟁을 촉진하고 공정한 거래를 보장함으로써 사회적 후생을 극대화하는 방향으로 만들어져야 하는 것이다. 그러나 독점, 불완전 정보, 외부효과 등의 시장실패로 인하여 시장경제의 효율성이 저해되고 이에 대하여 정부는 시장의 효율성을 회복하도록 하는 법과 제도를 마련하게 된다. 20세기에 들어서면서 독과점 문제가 나타나면서 독점금지법(Antitrust Law)의 발전되었는데 이러한 법들은 바로 시장영역에서 사회적 후생을 극대화하기 위한 법제도들이라 할 수 있다. 독점금지법과 함께 재산법(Property Law) 분야, 계약법(Contract Law) 분야에도 법경제학의 분석이 많이 이루어지고 있으며 경제학의 생산이론이 실제 판결에서 사용되기도 하였다.¹¹⁾

은 도태되고 모든 기업들은 가장 효율적인 방법으로 생산된다. 경쟁시장에서 기업이 만일 평균비용을 최소한으로 낮출 수가 없다면 경쟁에서 살아남을 수가 없고 도태될 것이기 때문에 각 기업은 가장 효율적인 방법으로 상품을 생산해야 한다. 두 번째 특징은 기업들이 ‘올바른 물건’을 만든다. 이것은 제품의 가격이 이를 만들기 위한 한계비용과 같아진다는 것이다. 가격은 제품의 원가가 얼마인가에서부터 고객이 무엇을 선호하는가에 이르기까지 정보를 알려주는 직접적인 커뮤니케이션 라인이 된다. 가격이 한계비용과 같아질 때 그 물건은 시장에서 가장 바람직한 가격으로 사회에서 필요한 만큼만 생산된다. 셋째, 물건이 ‘올바른 비율’로 만들어진다. 너무 많은 커피가 생산된다면 가격이 낮아질 것이고 너무 적은 양이 생산된다면 가격이 상승할 것이다. 각 기업이 이윤을 극대화하고 소비자가 효용을 극대화 하는 과정에서 시장에서는 적절한 양의 물건이 만들어진다. 이것은 자유로운 시장에서의 수요과 공급의 균형을 의미한다. 넷째는 물건이 ‘올바른 사람’에게 간다. 물건을 구입하는 사람만이 그 물건에 적절한 가격을 지불할 용의가 있는 것이고 거꾸로 말하면 그 물건에 가격을 지불할 용의가 있는 소비자가 시장에 존재하는 만큼 물건이 만들어지고 지불할 용의가 있는 범위 내에서 가격이 결정이 된다. 하포드, *경제학 콘서트*, 웅진 지식하우스, 2006. 102쪽.

11) 미국의 두개의 빵 제조회사가 상대회사를 약탈적 가격으로 문을 닫게 했다고 제

두 번째 분야는 비시장 영역(non-market area)에서의 인간의 행동에 관한 법의 경제적 분석으로 예를 들면, 교통사고의 문제, 범죄, 결혼, 환경오염, 법제도 자체의 설계 등의 문제에 대한 분석이 그에 해당한다. 경제학의 관점은 시장에서나 비시장영역에서나 인간은 자신의 이익을 극대화하기 위해서 합리적인 선택을 한다는 것을 가정한다. 인간의 비시장적인 행위들에 대한 대표적인 경제학적 분석은 Gary Becker(1968, 1976) 등이 있다.¹²⁾ Becker(1976)은 주어진 가정의 소득하에서 자녀의 질과 수의 선택에 대한 분석을 하였는데 자녀의 질에 대한 소득탄력성이 자녀의 수에 대한 소득탄력성보다 더 크게 나타날 것이므로 소득의 증가가 발생했을 때 자녀의 수를 더 늘리기 보다는 질을 높이기 위한 지출을 더 늘리는 쪽으로 이를 활용할 가능성이 크다는 분석결과를 제시하였다. Becker와 그의 제자들은 전통적인 경제학의 연구대상 분야가 아닌 교육, 자녀출산, 가정주부의 노동에 대한 평가, 범죄행위 및 그에 대한 처벌, 자선, 노예제도, 자살, 간통 등의 주제에 관한 경제적인 분석을 하여, 경제적 분석의 대상 영역을 확대시켰다.¹³⁾ 이러

소를 했다. 경쟁시장에서 가격은 한계비용과 일치하게 되는데 한계비용은 정확한 측정이 어려우므로 통상 평균가변비용이 한계비용 대신 판단기준으로 사용되는데, 가격이 평균가변비용보다 낮아진다면 이는 약탈적 가격(predatory price)이라는 불법적인 가격전략을 사용한 것으로 간주된다. 하급심에서는 이를 인정하여 콘티넨탈사가 잉글리스사에 500만달러를 배상하라고 판결하였는데 상급심판사 윌리엄스는 하급심판결을 뒤엎고 콘티넨탈사가 무죄라는 판결을 내렸다. 그 근거는 판매가격이 평균가변비용보다 낮다고 하더라도 평균가변비용이 계속 하락하고 있는 부분에서는 한계비용이 평균가변비용보다 낮을 수밖에 없으므로 콘티넨탈사는 정당한 가격을 책정했다는 것이다. 더구나 당시 캘리포니아주에 빵 제조업계의 상황은 상당한 정도의 유희시설이 존재하고 있었으므로 콘티넨탈사는 정당하게 자신의 기업의 이익을 극대화 하고 있었던 것이지 상대회사를 문 닫게 하기위해 약탈적으로 가격을 낮게 책정한 것이 아니라고 분석하면서 콘티넨탈사에게 배상책임이 없다고 판결하였다. Browning, E. and J. Browning, "Microeconomic Theory and Application", 1982 pp.205-206. 이준구(2008), *미시경제학*, 법문사 225쪽에서 재인용.

12) Becker, Gary, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 1968, pp.169-217., Becker, G. and Tomes, N., "Child Endowments and the Quantity and Quality of Children", *Journal of Political Economy*, 1976.

13) Becker는 이 분야에서의 공로를 인정받아 1992년 Nobel 경제학상을 수상하였다.

한 비시장적 행위에 대한 경제적 분석은 자연스럽게 그러한 영역의 법제도에 관한 경제적 분석의 발전으로 이어졌다. 이 분야에 대한 법의 경제적 분석의 개척자들은 Chicago 대학의 Ronald H. Coase, 그리고 Yale 대학의 Guido Calabresi이다. Coase(1960) 손해배상책임에 관한 법제도(rules of liability)가 자원배분에 미치는 영향에 관하여 고찰하였고 Calabresi (1961)은 전통적인 불법행위법(tort law)에 관한 경제적인 분석을 하였다. Coase는 common law가 사회적 후생을 극대화시키는 내용으로 정립되어 왔다고 주장하였는데 1971년 이후에 Richard A. Posner를 비롯한 많은 학자들이 common law는 판사들이 그 사회의 경제적 후생을 극대화시키려고 노력한 결과물이라는 가설의 검증을 위한 노력을 하고, 그 가설을 입증하는데 성공함으로써¹⁴⁾ 법의 경제적 분석은 법학에 있어서 가장 강력한 방법론 중의 하나로 자리 잡게 되었다. Calabresi (1970)는 ‘사고비용(Cost of Accidents)’을 통해 사로로 인해 발생하는 비용을 유형화하여 불법행위법에 대한 경제학적 접근방법을 시도하였다.¹⁵⁾ 여기에서 경제적 목적은 사고비용을 최소화하는 것이 아니라 사고비용과 사고를 방지하기 위한 노력의 비용의 합계액을 최소화하는 것이다.

법경제학은 시장의 영역에서나 비시장의 영역에서 모두 합리적 주체들의 이익을 극대화하기 위한 최적선택을 가정하고 있다. 법경제학은 불법행위법, 계약법, 재산권제도 등에서 효율성에 근거해서 사회적 후생을 극대화하기 위한 합리적인 판단을 위한 분석틀을 제시하며 동시에 법경제학은 인간이 주어진 환경과 법제도하에서 최적선택을 하려 할 때 기존의 법제도가 어떤 결과를 가져오는지, 그리고 새로운 법의 시행이 어떤 효과를 가져올지에 대한 예측을 한다. 이러한 의미에서

14) Posner, Richard “Some Uses and Abuses of Economics in Law”, 46 *U. Chi. L. Rev.* 281, 1979, pp.288-291.

15) Calabresi, G., *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven: Yale University Press, 1970.

법경제학적 분석은 법의 효과에 대한 계량분석을 위한 하나의 방법론 혹은 도구라기보다는 법과 제도의 목적과 효과에 대한 또 하나의 관점 혹은 평가 기준이라고 보는 것이 적절하다. 즉 법제도를 구성하는 인간이 합리적인 존재이며 이러한 합리적인 주체들이 이익을 극대화하며 살아가는 사회에서 어떤 법과 제도가 사회적 후생을 가장 극대화 시킬 수 있는지 효율성의 관점에서 바라보는 것이다. 이것은 형평성을 추구하는 법의 우선적인 목적에 맞지 않을 수도 있다.

입법평가에 있어서 법경제학적 분석방법은 법의 특성과 목적에 따라 달라질 것이다. 민간부분의 시장의 거래에 관한 정부의 개입이 시장의 효율성과 사회적 후생의 증가를 목적으로 한다면 어떤 정책을 입안할 때 시장의 원리를 고려해야 한다. 즉 입법을 통해 실시하고자하는 방법이 과연 원하는 목적을 달성할 수 있게 하는지를 경제학적으로 분석해야 한다. 예를 들면 저임금 노동자를 보호하기 위한 최저임금제는 저소득 근로자를 위해 마련된 법이지만 오히려 가장 취약한 노동계층의 실업을 유발할 수 있고¹⁶⁾ 부자들에게 대한 사치소비세는 오히려 사치품을 생산하는 근로자에게 부담이 돌아갈 수 있다.¹⁷⁾ 또 미국이 1975년에 안전벨트 착용을 의무화하는 법을 도입했을 때 운전자의 사망사고는 줄었지만 대신 부주의한 운전으로 인해 보행자 사고가 늘어났다는 것을 펠츠만이 실증적으로 분석하였다.¹⁸⁾

반면 입법의 목적이 시장의 효율성이라기보다는 폭력, 사기를 방지하고 형평성을 우선에 두는 경우가 있을 것이다. 그럼에도 어떤 입법의 결과가 주어진 제도하에서 자신의 이익을 극대화하는 주체들에게

16) 최저임금제가 실시되거나 최저임금이 상승하면 아르바이트를 하고 하는 대학생이 늘어나고 고용주는 고졸자를 해고하고 대학생을 채용할 수 있다.

17) 1990년 미국의회가 요트에 대한 사치세를 도입했을 때 부자들은 요트대신 모피, 보석, 비행기 등으로 소비를 전환하여 요트에 대한 수요가 줄어 요트가격이 하락했고 그 결과 요트 생산업체가 타격을 받게 되었다. 결국 미국의회는 1993년에 동법을 폐지했다. Mankiw, G., Principles of Economics, 5th ed. South-Western, 2008. p.130

18) *Id.* p.7.

어떤 선택을 유발하며 그 결과 사회적 전체적으로 어떤 결과가 나타날지에 대한 분석은 여전히 필요하다. 또한 자원이 부족한 상황에서 자원의 효율적 사용은 그것 자체가 정의로움의 큰 부분이 될 수 있다.¹⁹⁾ 불법행위도 상당부분 효율적이지 못한 자원배분을 의미하는 경우가 많으며 이런 관점에서 보면 자원이 부족한 상태에서 자원을 비효율적으로 사용하는 것 자체가 도덕에 반하고 정의에 반하는 것이라는 Posner 논리가 설득력이 있다.²⁰⁾ 시장원리와 정부개입에 대한 충분한 이해와 분석이 결여된 제도나 정책은 과도한 정부개입을 불러일으키고 시장원리로 풀어야 할 이슈들을 선과 악의 도덕성의 기준으로 판단하여 자유와 재산권을 침해하는 결과를 가져올 수 있다. 사회전체의 편익의 관점에서 법을 평가할 때 문제를 해결하기 위한 처방이 오히려 시장기능을 왜곡하고 또 다른 문제를 야기하며 복잡한 규제가 만들어지는 악순환을 예방할 수 있을 것이다.²¹⁾ 따라서 효율성과 최적 선택이라는 경제학적 관점은 경쟁적인 시장 환경의 조성, 재정의 효율적 운용, 그리고 사회적 후생의 극대화를 목적으로 하는 법률 등의 평가를 위한 주요한 분석틀을 제공해준다고 할 수 있다.

제 2 절 시장실패와 공공재

1. 시장실패

시장실패란 자유경쟁시장이 자원이 효율적으로 배분하는데 실패하는 현상을 말한다. 시장실패의 원인은 크게 두 가지인데 하나는 시장지배

19) 허성욱, “법의 경제적 분석에 관한 몇 가지 오해에 관한 고찰”, *입법에 대한 법경제학적 분석방법 연구*, 2008, 59쪽.

20) Posner, R., *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Law and Business, 2003, p.27.

21) 신도철, “법에 대한 경제적 분석의 의의와 방법”, *입법에 대한 법경제학적 분석방법 연구*, 한국법제연구원, 2008, 29쪽.

력의 존재 혹은 불완전 경쟁의 존재이고 또 다른 하나는 외부효과²²⁾이다. 먼저 시장의 경쟁이 제한되고 시장지배력이 존재하게 되면 이러한 불완전 경쟁시장은 효율적 자원배분을 가져오지 못한다. 현실에서의 시장은 완전경쟁보다는 독점이나 독과점, 혹은 독점적 경쟁의 구조가 될 가능성이 더 크다. 이렇게 시장지배력이 존재하게 되면 이러한 시장에서는 완전경쟁시장과 달리 최대한의 효율성이 달성되지 못한다. 일반적으로 독과점 시장에서는 사회적으로 바람직한 수준보다 더 낮은 생산이 이루어진다. 이 때 정부는 공정거래법 등을 통해 시장의 경쟁적인 환경을 조성하기 위한 정부개입을 하게 되는데 이러한 개입의 목적은 시장지배력을 제거함으로써 시장실패로 인해 상실된 효율성을 회복하는 것이다.²³⁾ 시장에서 독과점이 존재할 경우 사장 손실(deadweight loss)이 발생하게 되는데²⁴⁾ 정부는 시장지배력을 방지하고 정부는 경쟁을 촉진하기 위해 반독점법들을 제정한다. 미국은 1890년 Sherman법, 1914년 Clayton법, FTC(Federal Trade Commission act) 등을 통해 반경쟁적 행위를 규제하였다.²⁵⁾ 미국의 반독점법은 법무성의 반독점국을 통한 법집행, 연방거래위원회의 행정조치를 통한 법집행, 그리고 민간의 제소를 통한 법 집행으로 이루어지고 있는데 이러한

22) 외부효과란 한 사람의 행위가 재삼자의 경제적 후생에 영향을 미치고 그에 대한 보상이 이루어지지 않는 현상을 말한다.

23) 시장지배력은 러너지수로 측정을 할 수 있는데 이 지수에 영향을 미치는 요인들은 산업에 대한 가격탄력성, 공급의 가격탄력성, 그리고 시장점유율 등이다. Richard Posner & William Landers, "Market Power in Antitrust Cases", 94 *Harv. L. Rev.* 937, 1981.

24) Harberger, Arnold C., "The measurement of waste", *American Economic Review*, May 1964a, 54 (3), 58-76. 하버거는 미국에서 독점으로 인한 손실 규모를 GDP의 1%로 측정하였다.

25) 시카고 대학의 경제학자 Aron Director는 '독점'이나 '독점화시도'와 같이 경제학 용어와 개념들이 법률과 판결문에서 오용되어 왔었다는 사실과, 경제이론들을 제대로 적용하면 법정에서의 그 판결들은 정반대로 나올 수도 있다는 점을 깨닫고 반독점분야에서 사용할 수 있는 분석기법들을 개발하였다. 김일중, *법경제학 연구*, 한국법제연구원, 2008. 36쪽.

규제에 대한 평가나 불법행위에 대한 판결, 소송의 해결 등에 경제학적 분석이 필요하다.

둘째, 외부효과가 존재할 때 시장실패가 나타난다. 외부성이란 어떤 사람의 행동이 제3자에게 의도하지 않는 혜택이나 피해를 가져다주는 것을 말한다. 여기에서 제3자란 거래당사자가 아니기 때문에 제3자는 입은 피해에 대해 보상을 받지도 못하고 얻은 이익에 대해 지불도 하지 않는다. 이 때 거래당사자의 이해와 제3자를 포함한 사회적 효용이 차이가 난다. 이 경우에 거래 당사자는 자신의 이익을 극대화하기 때문에 제3자의 효용을 고려하지 않게 되고 거래당사자의 최적선택은 사회적으로는 최적선택과 달라진다. 따라서 외부효과가 존재하는 결과는 사회적으로 바람직한 수준보다 과소생산이거나 과다생산이 되면서 사회적 후생이 줄어들게 된다.²⁶⁾ 공장에서의 폐수방류나 가축사육장에서 내뿜는 악취 등 이웃 주민들의 자산을 향유할 권리를 방해하는 등의 부정적 외부효과가 발생할 때 정부는 부정적 외부효과를 발생시키는 주체에게 세금이나 부담금 혹은 벌금을 부과함으로써 외부효과로 인한 사장손실을 제거하고 시장을 최적화 할 수 있는 법과 제도를 마련하게 된다. 일반적으로 외부효과에 의해 발생하는 비효율을 세금을 통해 줄이도록 고안된 조세를 피구세(Pigouvian tax)라고 한다.²⁷⁾ 환경법, 불법행위법, 재산권법 등은 이러한 부정적 외부효과 개념으로 상당부분 설명될 수 있다. 따라서 이러한 법률들에 대한 입법평가는 외부성의 개념과 이에 대한 경제정책의 효율성의 관점이 분석의 핵심이라고 할 수 있다.

26) 외부효과가 긍정적 외부효과일 때는 과소생산이 되고 공해나 오염과 같은 부정적 외부효과일 경우는 과다생산이 된다.

27) 이는 1920년 발간된 저서 *The Economics of Welfare*에서 조세의 유용성을 강조한 경제학자 피구(A.C. Pigou)의 이름에서 따온 것이다. 크루그먼의 *경제학*, 2011 시그마프레스, 531쪽 참조.

2. 공공재 이론

공공재란 공공의 편익을 위해서 정부가 제공하는 재화이다. 이것은 도로나 치안 등 사회기반시설이나 공공서비스를 일반적으로 지칭하지만 입법을 통한 제도의 마련이나 법제도의 개선 등도 넓은 의미에서 공공재라고 할 수 있다. 경제학에서는 순수한 공공재는 다음의 두 속성을 ‘동시에’ 갖고 있는 재화로 정의된다. 첫째, ‘비배타성(non excludability)’으로서 다른 사람이 그 재화를 사용하는 행위를 막는 것이 불가능함을 의미한다. 둘째, ‘비경합성(nonrivalry)’으로서, 일단 생산되면 다른 사람들이 그 재화를 소비하는데 전혀 추가적인 비용이 들지 않음을 의미한다. 흔히 거론되는 사례가 국방, 치안, 일기예보, 공중파방송, 등대 등이다. 대표적으로 국방의 경우, 국가가 국방의 의무를 수행할 때 서울의 한 시민이 안전함을 느낀다고 해서 같은 동네의 다른 사람이 그 국방서비스를 받는 것을 막지 못하며, 다른 사람의 그러한 소비가 어떤 비용도 야기하지 않는다. 이는 일기예보의 경우도 마찬가지이다. 이러한 상황에서는 공공재에 대한 한 시민 소비가 다른 시민의 소비에 대해 경합성을 갖고 있지 않으며 세금을 내지 않았다고 해서 특정 국민을 그 서비스로부터 배제하는 것이 불가능하다. 경합성과 배제성에 관한 개념은 유료도로와 무료도로의 예로 구분할 수 있다. 즉 혼잡한 유료도로는 경합성과 배제성이 다 존재하는 경우이고 한산한 유료도로는 경합성은 존재하지 않으나 배제성은 존재한다. 왜냐하면 유료도로는 통행료를 지불한 차량만 진입하므로 배제성이 존재하며, 혼잡한 도로의 경우 차가 한 대 더 진입하면 도로는 더 막히게 되므로 경합성이 존재하는 반면 한산한 도로는 몇 대의 차가 더 들어왔다고 해서 교통흐름에 영향을 주지 않기 때문에 경합성이 없다고 할 수 있다. 따라서 혼잡한 무료도로는 배제성은 존재하지 않으나 경

합성이 존재하는 경우이며, 한산한 무료도로는 경합성과 배제성이 모두 없는 경우이다.

공공재의 대표적인 예라고 지적되는 국방이나 일기예보에 대하여, 일반국민들은 그러한 서비스를 생산하는 데 소요되는 비용을 떠맡지 않으려는 인센티브를 갖게 된다. 왜냐하면 내가 돈을 내지 않아도 누군가가 돈을 내어 서비스를 생산하면 나 역시 안전하게 살 수 있거나 일기에 관한 정보를 활용할 수 있기 때문이다. 따라서 남이 공급할 때까지 기다리려는 무임승차(*free-riding*)의 문제가 발생한다. 이러한 무임승차 문제를 극복하기 위하여 정부가 나서서 생산을 하되 그 재원은 세금으로 충당한다는 논리가 정당성을 얻게 된다. 그 경우 민간부분에서는 공공재가 전혀 공급되지 않던 시장실패를 극복할 수 있기 때문이다.

공공재는 사적재화와 달리 시장이 존재하지 않기 때문에 수요 공급의 원리에 의해 공급되지 않는다. 정부가 공공재의 비용과 편익을 추정하여 순편익이 발생할 때 공급하게 된다. 예를 들면 고속도로의 건설여부를 결정하려면 고속도로 완공 이후 도로를 사용할 사람들의 수를 예측해야 하여 도로를 건설하는 비용과 비교해야 한다. 이를 위해 정부는 기술전문가와 경제학자에 의한 비용편익분석을 수행하도록 한다. 법제도가 무형의 공공재라고 할 수 있다면 비용편익분석을 통한 입법평가는 공공재의 공급을 결정하는 유용한 분석수단이 된다.

공공경제학의 또 하나의 주요 분석 대상은 공유자원이다. ‘공유자원(*common-pool resources*)’이란 배제성은 없으나 경합성이 존재하는 재화의 경우이다. 공유자원은 원하는 사람이면 누구나 사용할 수 있지만 한 사람이 공유자원을 사용하면 다른 사람이 사용에 제한을 받는다. 따라서 공유자유는 과다사용의 문제를 가져온다. 이렇게 공유자유원의 사용이 과다하게 될 때 공유자원이 고갈되는 문제가 생기는데 이를 Hardin (1968)은 ‘공유자원의 비극(*Tragedy of the Commons*)’이라고 했다.²⁸⁾

28) Hardin, Garrett, “The Tragedy of Commons”, *Science*, vol.162, 1968, pp.1243-1248.

Hardin은 이러한 상황을 설명하기 위해 목초지를 예로 들었다, 모든 방목인들이 사용가능한 목초지의 경우 목초지를 개인이 사용할 때 편익을 얻지만 공동 목초지에 그의 가축이 과도하게 목포를 섭취함으로써 그 목초지가 황폐화되는 피해를 보게 된다. 우리 주변의 공유자원의 예로는 깨끗한 공기와 물은 사람들에게 좋은 환경을 제공하지만 이러한 환경을 누리기만 하고 효율적으로 보호하지 못한다면 환경이 파괴되며 정부나 시가 조성해 놓은 무료공원을 너무 많은 사람이 함부로 사용하여 시설이나 환경에 훼손되는 경우라 할 수 있다. 이러한 일들은 어떤 공유자원이 자연에서 만들어졌건 혹은 인위적으로 만들어졌건 사람들이 그 자원을 사용하여 수익을 얻는 행위를 억제하기 어렵기 때문에 발생하는 것이다.

이 문제를 해결하는 데는 크게 두 가지 방법이 있다. 하나는 소유권을 개인에게 부여하여 개인이 자원을 관리하며 사용하게 하는 것이고, 또 하나는 강제적이고 효과적인 규제방안을 마련하여 공유재의 사용을 통제하는 것이다.²⁹⁾ 전자의 경우는 야생동물의 보호에 적용되었다. 유럽인들이 북미에 이주했을 때 북미대륙에는 6,000만 마리가 넘는 들소가 있었으나 19세기에 무제한적으로 사냥한 결과 멸종의 위기에까지 처해진 적이 있었다. 또한 아프리카에서는 상아의 상업적 가치로 인해 야생코끼리를 사냥했는데 우간다의 경우는 야생코끼리의 사냥을 금지하고 상아의 거래를 금지한 반면 보츠와나, 말라위, 짐바브웨 등은 코끼리 사냥을 허용하되 자기 소유지의 토지에서만 사냥하도록 하여 사실상 코끼리를 사유재산화 했다. 그 결과 토지 소유자들은 코끼리들이 자기소유의 토지에 계속 머물기를 원했기 때문에 코끼리를 보호하였다. 그 결과 우간다의 경우는 코끼리 사냥이 계속된 반면 보츠와나, 짐바브웨 등에서는 코끼리의 수가 늘어났다.

29) Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

그러나 공유지의 문제가 공유재산에 대한 소유권을 아무도 갖지 않았기 때문에 일어나는 문제이기도 하지만 공유재산에 대한 재산권을 너무 많은 사람이 가지고 있기 때문에 발생하기도 한다. Heller(1998)는 1990년대 초반 소련의 붕괴 이후 소유권의 부여에 대한 여러 가지 문제들에 대해 분석하였다.³⁰⁾ 헬러교수는 특정한 자원에 대해 다수의 소유자가 존재하여 서로의 사용을 배제할 권리를 갖게 됨에 따라서 아무도 자원을 효과적으로 사용할 수 없게 되는 문제를 반공유재의 문제라고 불렀는데, 이는 재산권이 너무도 세분화되어 정의된 결과 재산권 전체를 효율적으로 활용하여 더 높은 가치를 추구할 수 있음에도 불구하고 세분화된 재산권들을 합의를 통해 모으는 비용이 너무 높아서 비효율이 발생하는 경우이다.

두 번째 해결방안은 규제를 실시하는 것이다. 도심에서의 이러한 문제를 해결하는 하나의 방법은 혼잡통행료이다. 우리나라의 남산터널과 영국의 런던에서 시행되고 있는 혼잡통행료는 통행료를 부과함으로써 터널이나 도시에 진입하기 위해 대가를 지불하고자 하는 사람들만 공유자원을 이용하도록 함으로써 과다사용을 억제하는 경우이다. 이것은 경합성이 있으나 배제성이 없는 공유자원에 배제성을 부과함으로써 과다사용을 억제하기 위한 정책이다.

공공재와 공유자원을 구분하는 것은 재화의 성격에 따라 시장실패의 문제를 해결하는 방식이 다르기 때문이다. 공공재는 사회적 비용과 사회적 편익을 추정하여 순편익이 발생할 때 정부에 의해서 공공재를 공급할 수 있다. 공유자원은 배제성은 없으나 경합성이 있으므로 배제성을 비배제성으로 전환시키는 정책을 통해 외부효과를 내부화하는

30) Heller, Michael, "The Tragedy of Anticommons: Property in the Transition from Marx to Market", 111 *Harvard Law Review*, 621, 1998. 소련의 붕괴 후 사람들은 사적 재산권에 대한 개념을 알지 못하였다. 네 개의 방이 있고 부엌과 화장실을 공동소유하는 아파트의 가격이 10만달러 정도였고 한 가족이 소유한 아파트의 가격은 50만달러 정도였는데 네 가족이 합의하여 한 가족에게 아파트를 팔면 40만달러 정도 차익이 발생함에도 불구하고 이러한 합의는 이루어지지 않았다고 한다.

것이다. 도로는 전통적으로 공공재로 분류되었지만 민자도로의 건설과 통행료의 부과는 도로의 건설에 대한 경제적 판단과 사용자 부담을 통한 과다사용의 방지 등의 문제를 해결할 수 있다. 실제로 Gonzalez, Means, and Mehay(1993)³¹⁾은 미국 지방정부에서 공공재라고 공급하는 대부분의 공공서비스는 혼잡의 야기수준이 매우 높아 실제로는 공공재가 아니라는 사실을 실증분석을 통하여 증명한 바 있다.

즉 공공재는 비용편익분석을 통해 공급여부를 결정할 것이지만 먼저 어떤 재화가 공공재인지 공유자원인지를 먼저 구분하는 것도 중요하다. 입법평가에 있어서도 어떤 법제도가 공공재의 성격을 갖는다면 비용편익분석을 통해 법제도의 유용성을 평가해야 할 것이며, 공유자원의 문제의 문제를 해결하기 위한 규제가 도입될 경우 이것이 인센티브와 가격을 통한 효율적인 해결방안인지를 규제영향분석을 통해 평가할 수 있다.

제 3 절 코즈(Coase)의 정리

코즈의 정리는 외부효과가 존재할 때 시장이 이를 어떻게 해결할 수 있는가에 관한 것이다.³²⁾ Coase(1961)은 상호성(reciprocity)의 개념으로 상호의 각종 갈등에 대해 법경제학적 분석틀을 제시하였다. Coase 정리는 노벨경제학상의 수상자인 George Stigler교수에 의해 명명된 것으로 다음과 같이 정리될 수 있다. A의 행위가 외부성을 유발하여 B에게 영향을 미치고 있다고 하자. 첫째, 특정자원에 대한 민간의 재산권이 뚜렷하게 확립되어 있고, 둘째, 계약이나 그 밖의 권리집행을 위한 제반 거래비용이 존재하지 않는다면, 어떤 식으로 해당자원에 대한 재

31) Gonzalez, Rodolfo, Tom Means, and Stephen Mehay, "Empirical Tests of the Samuelsonian Publicness Parameter: Has the Right Hypothesis Been Tested?", *Public Choice*, 1993, vol. 7, pp. 523-534.

32) Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, pp. 1-44.

산권이 배분되더라도 경제효율성이 달성된다는 것이다. 즉 코즈의 정리에 의하면 시장은 외부효과가 존재할 때 정부의 개입이 없이도 시장은 스스로 효율성에 도달한다는 것이다.³³⁾

하나의 사례를 들어보자. 갑이 애완견을 기르는데 이웃집 을이 피해를 본다. 갑은 강아지 때문에 즐거움을 얻지만 을은 강아지 때문에 고통을 받는다. 이 때 을이 아파트나 법원에 자신의 권리를 주장한다면 합리적인 해결은 어떻게 이루어질 수 있을까. 이 때 두 사람은 상호 협상을 통해 효율적인 결과에 도달할 수 있다. 예를 들어 갑이 애완견을 통해 50만원의 즐거움을 얻는데 반해 을은 100만원에 해당하는 괴로움을 겪고 있다면 을은 갑에게 강아지를 처분하는 댓가로 70만원을 제시할 수 있다. 그렇게 하면 갑은 강아지를 기르는 대신 20만원의 즐거움을 더 얻을 수 있고 을은 70만원으로 괴로움을 해결할 수 있으므로 30만원의 이익을 얻는다. 코즈의 정리에 의하면 법적권리가 누구에게 있는가와 상관없이 시장은 효율적인 결과에 도달할 수 있다. 예를 들어 을이 법적으로 갑에게 강아지를 처분하도록 요구할 수 있는 권리가 있다고 하자. 이런 권리가 을에게 유리하지만 결과는 마찬가지로이다. 이 경우 갑은 강아지를 기르는 댓가로 을에게 보상을 해주겠다고 제안할 수 있다. 만일 갑이 누리는 즐거움이 을이 받는 괴로움보다 크다면 두 사람을 협상을 통해 합의에 도달할 수 있다. 만일 강아지를 기를 수 있는 권리가 갑에게 있다 하더라도 만일 앞의 예에서처럼 을의 괴로움이 갑의 즐거움보다 크다면 을은 갑에게 보상을 해주고 강아지를 처분하도록 제안을 할 수 있다. 즉 권리가 누구에게 있던 결과는 마찬가지이다. 즉 을의 괴로움이 더 크다면 강아지는 처분

33) 코즈는 논문에서 소를 방목하고 있는 소사육자와 방목하고 있는 소에 의하여 곡물이 없어져 위험하게 된 농부, 즉 경합하는 토지이용자들에 대한 예시를 사용하였다. 그는 재산권이 소사육자에게 주어지는 경우와 주어지지 않는 경우를 각각 분석하여 재산권이 누구에게 주어졌는지에 상관없이 결국 토지는 목초지와 농경지로 적절히 배분될 것이라는 것을 한계원리를 이용하여 설명하였다.

될 것이고 갑의 즐거움이 더 크다면 갑이 강아지를 계속 기르면서 을에게 보상을 해줄 것이다. 즉 법적 권리는 보상이 누구에게 더 많이가는가를 결정해주는 것이지 강아지를 계속 기르게 되는가 아니면 처분하게 되는가에 하는 결과에는 영향을 미치지 않는다는 것이다.

Coase의 정리에 대해 또 다른 구체적인 예를 보자. 어느 아파트단지 내의 상하 1층 모퉁이가 닿는 두 자리에 학원과 호프집에 들어오기로 되었다고 하자. 학원의 입장에서는 바로 앞에 호프집이 있기 때문에 수강생이 줄어들고 호프집의 입장에서는 자녀를 학원에 보내는 부모들이 호프집 이용을 꺼린다고 생각할 것이다. 이 때 이 갈등이 법원까지 가게 된다면 어떤 결과가 나올까. 학원 또는 호프집 어느 누구에게 재산권을 설정하더라도 결국에는 더 많은 부가가치를 창출하는 쪽에서 영업을 영위하고 있을 것이다. 가령 학원은 월 700만원의 이윤을, 호프집은 월 500만원의 이윤을 창출한다고 하자. 그리고 학원이든 호프집이든 만약 문을 닫게 되면, 상가의 1층 바로 그 위치에서 편의점을 운영한다면 월 300만원의 이윤을 창출한다는 사실을 모든 사람이 알고 있다고 가정하자. 이 상황에서도 법원이 누구의 손을 들어주던 결과는 마찬가지이다. 법원이 만약 호프집의 손을 들어 준다면, 학원은 호프집과 자발적 협상에 나설 것이다. 즉 학원은 매월 200만원에 해당하는 보상을 함으로써 호프집으로 하여금 문을 닫고 편의점을 차리게 할 것이다. 반대로 법원이 학원의 손을 들어준다면 역시 호프집은 들어서지 못할 것이다. 따라서 법이 어떻게 정해지든 그 장소에서는 학원과 편의점이 영업을 하게 될 것이며, 매월 총 1,000만원의 이윤을 올림으로써 경제효율성을 달성하게 될 것이다. 따라서 이 경우에서도 누구에게 재산권이 주어지든 Coase 정리에서 제시하는 것처럼 총이윤이 극대화되는 결과가 나타나게 된다는 것이다.³⁴⁾

34) 학원이 호프집에게 월200만원을 보상해주면 학원과 호프집이 각각 500만원의 수익을 얻을 것이고 만일 법원에서 학원이 이긴다면 학원은 700만원, 상대 가게는 편

경제학자들에게 외부성이 문제가 되는 것은 대가가 지급되지 않은 피해나 이득이 발생한다는 사실 자체보다도, 피해나 이득이 사회적 최적수준, 즉 양자가 동의할 수 있는 수준보다 과다하거나 과소하게 일어나기 때문이다. 코즈의 정리는 사적인 거래를 통해서 시장 스스로가 이 문제를 해결한다는 것인데 여기에서 두 가지의 문제가 있다. 하나는 재산권의 문제이다. 위의 예에서 강아지를 키울 수 있는 권리의 문제, 그리고 호프집을 운영할 수 있는 권리가 법이나 규정을 통해 확정할 수 있다면 효율적인 결과를 찾기 위한 거래가 일어난다는 것이다. 그러나 양측이 각자의 권리에 대해 합의가 되지 않을 때 합의와 거래는 일어나지 않는다는 것이다. 따라서 코즈의 정리의 핵심은 외부성의 문제의 본질이 재산권의 확정의 부재 또는 불분명함에 있다고 할 수 있다. 즉 정부는 갈등을 직접 해결하려 하기 보다는 재산권을 확정하는 것이 문제의 해결이라는 것이다. 특히, 저작권, 명예 훼손, 사생활 보호 등과 같은 문제들은 불분명한 재산권과 관련된 문제들이 많다고 할 수 있다.

위의 예시들에서 만일 아파트가 애완견을 기르는 것을 무조건 금지한다면 애완견을 기르는 즐거움이 이웃의 괴로움보다 더 큰 경우에는 비효율적인 결과를 가져올 것이다. 또한 학원과 호프집의 예에서도 만일 학원앞 호프집을 금지한다면 호프집의 이윤이 학원보다 더 클 경우에는 역시 비효율적인 결과가 발생한다. 만일 호프집의 이윤이 700이고 학원의 이윤이 500이라면 호프집이 학원에 200만원을 보상하여 호프집을 경영할 경우 총 이윤은 1000만원이 되지만 호프집을 금지하여 월 이윤이 300만원인 편의점이 들어서게 될 경우 총 이윤은 800에 불과하게 된다. 따라서 정부는 갈등에 처해있는 당사자에게 법적 권리를 정해주고 양자간 거래를 할 수 있도록 하는 것이 가장 효율적인

의점으로 300만원의 수익을 얻을 것이다. 김일중(2008) 113쪽에서는 Nash 해를 사용하여 학원이 호프집에게 월 300만원을 보상하는 것으로 예시를 했다.

방법이 되는 것이다. 입법평가에 있어서도 효율성을 고려한다면 외부 효과의 발생과 이에 대한 해결책은 경제학적 관점과 분석이 필요하다.

두 번째 문제는 거래비용이다. Coase는 만약 경제 내에 ‘거래비용이 존재하지 않는다면’ 정부가 해야 할 일이란 모든 경제자원에 대하여 경제주체들 중 누구에게든지 재산권만을 확립시켜 주면 된다고 주장한다. 코즈의 정리는 거래비용이 크지 않은 경우를 가정하고 있는데 만일 거래비용이 존재하더라도 그것을 가능한 최소화시켜 민간 경제주체들끼리의 재산권거래를 용이하게 할 수 있도록 경제학자 및 정책입안가는 고민해야 한다. 코즈의 정리를 비판하는 가장 통상적인 논거 중 하나가 거래비용이다. 즉 현실에는 거래비용이 너무 크기 때문에 코즈의 정리가 해당되지 않는 경우가 많다는 것이다. 김두열(2013)³⁵⁾은 이에 대해 코즈가 자신의 논문에서 “거래비용이 존재하지 않는 상황”이 현실이라고 주장한 적이 없음을 역설하였으며 코즈의 ‘거래비용’은 경제학의 ‘다른 조건이 일정하다면’이라는 가정과 유사한 역할을 하고 있다고 지적한다. 즉 거래비용이 없는 것은 가정일 뿐이며 현실에서 외부성의 문제 해결을 위해 재산권의 설정에 초점을 둔다면 이 문제가 좀 더 효율적으로 해결될 수 있다는 점이 중요한 것이라는 것이다. 정부가 갈등에 대해 직접 해결책을 찾으려한다면 여러 가지 통제나 규제를 사용해야 하며 이를 위해서는 많은 정보비용과 집행비용이 따르며 이러한 비용에도 불구하고 불완전 정보와 불완전 집행 문제, 즉 정부실패의 위험은 더 클 수 있다는 것이다. 따라서 코즈의 정리는 외부성의 문제 해결을 위해 재산권의 확정과 강제가 중요하며, 그리고 재산권 확정 이후에는 당사자 간 협상과정에서 발생하는 어떻게 거래비용 낮출 것인가에 노력을 해야 한다는 것을 말해준다.

35) 김두열, “로널드 코즈의 사회적 비용문제 다시 읽기”, *법경제학 연구* 제10권 제1호, 2013, 13쪽.

코즈의 정리는 외부효과로 인한 소송이나 양자간 갈등의 해결에 있어 효율적인 결과를 얻기 위한 정부와 시장의 역할과 기능을 말해주고 있다. 그러나 코즈의 정리는 앞에서 언급한 대로 정부의 개입에 대해 신중한 입장을 취하고 있다. 시장의 원리를 이용하지 않는 해결책이나 정책은 오히려 정부실패(government failure)를 가져올 수 있다는 것이다. 코즈의 부정적 외부효과로 인한 문제가 발생할 때 이를 정부가 규제나 통제를 통해 해결할 것인가 아니면 재산권을 확정해주고 양자간 거래를 최소화 할 수 있는 방안을 마련해 줄 것인가에 대한 시사점을 제시한다. 층간소음이나 공공장소의 사용 등 주거 및 생활환경에 관한 여러 가지 문제가 발생할 때 이러한 문제를 해결하기 위해 법과 제도가 어떠한 방향으로 만들어져야 하는지에 대해서 코즈의 정리와 같은 법경제학적 관점은 좀 더 객관적인 분석과 좀 더 구체적인 해결 방향을 찾는 데 유용하다.

제 3 장 입법평가의 경제학적 분석방법

제 1 절 비용편익분석

비용편익분석은 국가적인 차원에서 정해진 공공목표를 달성하기 위하여 예상되는 여러 대안 각각의 비용과 편익을 측정하고 비교평가하여 최선의 대안을 도출하는 기술적 방법이라고 규정할 수 있다. 원래 비용편익분석은 투자사업에 대해 비용과 편익을 추계하여 순편익을 계산함으로써 사업의 타당성을 평가하기 위한 것으로서 정책결정자에게 중요한 의사결정수단의 역할을 제공한다. 공공부분의 비용·편익분석은 정부행위가 사회 총 후생수준에 미치는 긍정적 효과와 부정적 효과를 각각 평가 측정하여 대안의 비교를 수행하는 분석활동이라 할 수 있다. 미국의 경우 비용편익분석은 행정예산관리국(OMB)의 지침에 따라 대부분 연방사업의 평가기준으로 적용되고 있다.³⁶⁾ 정부의 사업에 대한 비용편익분석은 정부의 계획 및 예산수립과정에서 제안된 사업계획의 사회적 이익을 화폐단위로 환산해 실제로 정부 사업의 타당성을 평가하는 것이기도 하다. 우리나라에서도 공공투자 건설부분에 대해 비용편익분석을 실시함으로써 대규모 사업의 타당성을 평가하고 있다.³⁷⁾

비용편익분석은 1930년대 미국에서 수자원개발사업의 타당성 평가에 처음 사용되었다. 개념적으로는 1940년 영국의 경제학자 칼도 Hicks(Kaldon-Hicks)에 의해 개념이 확립되었다. 입법평가에서 비용편익분석은 법률안을 분석하는데 있어 규범적인 분석뿐 아니라 보다 ‘과학적’인 분석

36) Tevfik F. Nas, *Cost-Benefit Analysis: Theory and Application*, Sage Publications, 1996, p.7.

37) 우리나라는 대규모 신규개발사업을 진행하기에 앞서 경제적, 정책적 등의 타당성을 검토하기 위해 예비타당성조사를 실시하고 있다. 예비타당성 조사는 1999년 예산회계법에 도입되었고 2006년 국가재정법이 도입되면서 시행령 제13종 총 사업이 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업에 대해 예비타당성 조사를 실시하도록 되어 있다.

을 위해 활용된다. 입법평가에서 비용편익분석은 단순히 재무적 분석 뿐 아니라 사회적 관점 또는 국민경제전체의 관점에서도 평가하는 것이며 또한 장기적 시각에서 종합적으로 평가하는 것이다. 이것은 후생경제학의 관점에서의 비용편익분석이라 할 수 있다. 후생경제학은 Pigou에 의해 규범적 경제학으로 탄생하였는데 그 기초를 이루는 가치판단 기준이 파레토 효율(Pareto Efficiency)이다.³⁸⁾ 파레토 효율개념이 소개되자 Hicks(Kald-Hicks)는 비용편익분석 기준(Benefit Cost Criterion)을 주장하였는데 이 주장의 내용은 ‘어떤 상황이 발생할 경우 이익을 보는 집단이 손해를 보는 집단에게 보상을 하고도 남음이 있다면 그 상황은 사회에 발전적인 상황 혹은 복리증진으로 간주될 수 있다’는 것이다. 후생경제학적 입장에서 비용편익을 이해해 보면 비용과 편익이 균형을 이루는 곳에서 사회적 효율성이 극대화된다고 할 수 있다. 순수한 사회적 비용은 기회비용과 편익의 합의 차이라고 할 수 있고 잠재적인 수혜집단이라고 할 수 있는 생산자와 공급자의 두 측면이 있다. 그리고 사회적 편익은 수요자 잉여와 공급자 잉여의 합이라고 할 수 있는데 이러한 사회적 잉여가 극대화 되었을 때 파레토 최적 즉 자원이 가장 효율적으로 배분되었다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 비용편익분석은 제안된 정부개입 중에서 더 나은 우선순위 혹은 효율성 있는 정부개입이 무엇인가를 찾기 위한 방법이다. 이하에서는 비용편익분석의 평가기준과 일반적인 방법론에 대해 살펴보고자 한다.

1. 시장가치의 평가

비용편익분석은 한마디로 비용과 편익을 화폐가치로 측정하는 것이라 할 수 있다. 비용편익분석의 절차는 비용과 편익을 일관된 기준으로³⁹⁾ 평

38) 장로순, “공공부문에서의 비용편익분석의 유용성에 관한 연구”, *강원대학교 사회과학연구* 제22호 pp.105-133. 1985.

39) 할인율을 적용해서 현재가치를 비교할 수도 있으며 이자율을 가정해서 미래가치로 비교할 수도 있다.

가한 후 대안들을 비교하는 것이다. 시장에서 얻을 수 있는 자료들을 활용하여 순편익의 가치를 계량화 하는 방법으로 비용편익분석의 가장 일반적인 평가기준으로는 일반적인 평가기준으로는 순현재가치(Net Present Value: NPV)라 불리우는 방식, 비용편익비율(Cost-Benefit Ratio: B/C ratio)방식, 내부수익률(Internal Rate of Return: IRR)방식을 들 수 있다.⁴⁰⁾

우선 순현재가치(NPV)방식은 편익의 현재가치로부터 비용의 현재가치를 빼는 방식이다. 즉 현재와 미래에 발생할 비용이나 편익들을 할인율 등을 이용하여 현재 시점으로 환산하여 비용과 편익을 비교하는 것이다. 이것은 여러 가지 측면의 비용과 편익을 계량화하려는 것이다. 여기에서 주의할 점은 화폐가치로 측정이나 환산될 수 없는 비용과 편익은 계산에 포함시키기 어렵다는 것이다. 또 한편으로는 예산 제약이 없는 사업의 경우에 유용할 수 있다. 이 방식은 비용편익분석에서 가장 널리 사용되지만 규모가 큰 사업의 경우 순편익의 크기가 크게 나타날 것이므로 사업의 규모가 큰 사업일수록 규모가 작은 사업에 비해 효과가 유리하게 나타나는 등의 단점이 있다.⁴¹⁾

둘째, 비용편익비율(B/C ratio)이 있다. 사업규모에 따라 효과의 크기가 달리 나타나는 순현재가치방식의 단점을 극복하기 위해 비용편익비율(Benefit-Cost Rate)가 사용되기도 한다. 이것은 제안된 규제로 인하여 발생하는 비용의 현재가치를 제안된 규제로 인하여 발생하는 편익의 현재가치로 나눈 수치이다. 이것은 규제로 인하여 발생하는 한 단위의 편익을 얻기 위하여 소요되는 비용을 나타낸다. 예를 들면 제안된 규제를 통하여 한사람의 생명을 구하기 위하여 소요되는 비용은 얼마인가를 측정하는 것이다. 다른 규제방안을 통해서도 생명을 구할 수 있을 것인데 이때에 한 사람의 생명을 구하기 위해서 소요되는 비용

40) 윤광진, 김한창, 박계관, *입법평가적용을 위한 비용편익연구*, 한국법제연구원, 2009. pp.51~53.

41) 임성진, *비용편익분석이론과 수자원부문에 대한 적용절차*, *정치정보연구*, 2005.

은 얼마인가를 측정하는 것이다. 이것은 비용효능분석(Cost Utility Analysis)과 같은 의미인데 이 때 여러 가지 편익들을 하나의 편익지수(benefit index)로 만들어 이 한단위의 편익지수를 얻는데 소요되는 비용을 측정하는 것이다.⁴²⁾ 비용편익분석은 규제로 인한 모든 비용과 모든 편익을 비교하는 것이지만 사회적, 환경적 가치나 비용을 화폐로 계량화하기 어렵다는 한계가 있다. 유사한 방법으로 편익가치가 화폐단위로 의미 있게 측정되지 않을 때 비용효과분석(Cost effectiveness analysis)이 사용된다. 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analyses: CEA)은 경제적 편익측정이 불가능할 경우, 효과가 알려져 있는 목표를 달성하는데 가장 적은 비용이 들어가는 대안을 선택하거나, 혹은 비용이 주어졌을 때에는 주어진 비용하에서 최대한의 효과를 달성할 수 있는 방법을 택하는 것이다.⁴³⁾ 비용효능대비분석(Cost effectiveness analysis)은 편익단위당 비용을 측정하는 것이기 때문에 전체적인 순편익(net benefit)을 최대화 하는 규제방안을 발견하지 못 할 수도 있다는 문제점이 있다. 만일 어떤 규제방안이 다른 규제방안에 비해서 편익단위당 비용은 조금 높지만 규모가 월등히 클 경우에는 순편익(net benefit)의 크기가 더 클 수도 있지만 비용효과분석에서는 더 열등한 방안으로 평가될 수도 있다.⁴⁴⁾ 비용-편익비율방법은 비용 혹은 편익이 화폐로 계

42) 예를 들어 질보정수명(quality adjusted life years, QALY)은 연장된 수명의 수치에 연장된 수명기간동안의 삶의 질의 가중치를 곱하여 구하는 것이다. 삶의 질의 가중치는 완벽한 삶의 질의 경우에 1로 하고 여러 가지 장애가 있는 경우의 삶의 질을 1보다 작은 수치로 하는데 예를 들어 제안된 규제로 인하여 사람의 생명이 5년 연장되고 연장된 기간 동안 삶의 질의 가중치가 0.5라면 질보정수명(QALY)은 2.5년이 된다. 그러나 여기에서 삶의 질의 가중치를 판단하는 것은 주관적인 기준으로서 객관성을 입증하기 어렵다는 문제가 있을 것이다. 유성민, *캐나다 규제영향분석에서의 법경제학적 방법론 연구*, 한국법제연구원, 2012, 54쪽.

43) 박경열, “스포츠메가 이벤트의 경제성 분석에 관한 연구”, *관광연구논총* 20(2): 163-187, 2008.

44) Treasury Board of Canada Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide*, Ottawa, 2007.

량화되기 어려울 때 종종 사용된다. 그러나 이것은 비용 혹은 편익 중 하나를 고정시키고 비용을 계량화 하거나 편익을 계량화 하여 비율을 산출하는 것이므로 시장가치를 활용하여 최선의 대안을 산출할 수 있다.

<표 1> 비용편익분석기법의 평가기준

방 법	판 단	장 점	단 점
순현재가치 (NPV)	$NPV \geq 0$	<ul style="list-style-type: none"> - 적용이 쉽고 유사대안 평가시 이용 - 각 방법의 경제성 분석 결과에 차이가 있을 경우 우선적으로 사용할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 투자사업규모가 클수록 크게 나타남 - 복수의 내부수익률이 동시에 도출될 가능성
내부수익률 (IRR)	$IRR \geq r$	<ul style="list-style-type: none"> - 대안선택시 명확한 기준을 제시하여 예상 수익률을 판단할 수 있음 - NPV나 B/C 적용시 할인율이 불분명할 경우 이용됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 짧은 사업의 수익성이 과장되기 쉬움 - 편익발생이 늦은 사업의 경우 불리한 결과가 발생함
편익·비용 비율 (B/C ratio)	$B/C \geq 1$	<ul style="list-style-type: none"> - 이해 및 적용이 쉬움 - 결과나 규모가 유사 대안을 평가할 때 이용됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 최적의 대안을 항상 발견할 수 있는 것은 아님 - 비용과 편익의 명확한 구분이 곤란함

자료: 한국개발연구원(2007)⁴⁵⁾

셋째, 내부수익률 방식이 있다. 내부수익률은 경제적 내부수익률(Economic Internal Rate of Return)이라 하기도 한다. 이 방식은 사업에 대해 사업기간 동안의 현금수익 흐름을 현재가치로 환산하여 합한 값이

45) 한국개발연구원, *예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완연구*, 2007, 56쪽.

투자지출과 같아지도록 할인하는 이자율을 말한다. 내부수익률법이란 투자에 관한 의사결정에서 내부수익률을 고려하는 방법인데, 투자의 현재가치를 0으로 하는 내부수익률을 찾아서 이를 자본 비용을 비교하여 수익률이 높으면 투자로부터 수익을 얻을 수 있다는 것이다. 여러 개의 투자대안이 있을 때에는 수익률이 높은 쪽을 투자하는 것이 유리하다. 사업평가에 있어서 적절한 할인율이 알려져 있을 경우에 순현재가치를 활용하여 내부수익율을 구할 수 있다.⁴⁶⁾

비용편익분석은 객관적이고 실증적인 분석을 추구하는 것이나 한계점이 존재한다. 가장 큰 문제점 중의 하나는 비용과 편익 측정의 정확도의 문제이다. 먼저 시장가치를 측정하기 위해서는 시장가격이 있어야 하는데 비용편익분석은 완전경쟁, 완전고용, 소비자 주권 등의 시장의 원리가 작동하여 수요와 공급의 법칙이 이론적으로 작동하고 있음을 전제하고 있는 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 이러한 가정에 위배가 클수록 비용편익분석의 정확도는 떨어진다고 볼 수 있다. 시장가격의 전제조건이 완전경쟁시장인데 현실적으로 완전경쟁시장이 존재하지 않으므로 시장가격의 왜곡이 되기 전의 가격, 즉 잠재가격이라는 개념을 도입해야 한다. 잠재가격은 왜곡된 시장에서 자원의 기회비용, 즉 진정한 사회적 가치를 반영하는 가격이라고 정의할 수 있다. 하지만 잠재가격을 도출하는데 있어서도 주관적 판단이 사용될 수밖에 없다. 김동건(2012)는 잠재가격의 도출을 시장가격이 존재하나 왜곡되어 있는 경우와 시장가격 자체가 존재하지 않는 경우를 설명하였다. 특정 재화의 시장가격이 존재하며 동시에 시장가격이 특정재화의 사회적 가치를 반영하고 있는 경우에는 별도의 잠재가격을 도출할 필요가 없다. 이 경우는 시장가격이 경쟁 시장에서의 균형가격이라고 할 수 있다. 그러나 시장가격이 존재하기는 하나 특수한 상황, 예를 들어 자연

46) 김홍배, *비용편익분석론*, 홍문사, 2000.

47) Fisher, Bruce D.(1984). Controlling Government Regulation: Cost-Benefit Analysis Before and After the Cotton-Dust Case, 36 Ad. L. Rev. pp181-182.

재해나 국제환경에 따라 일시적으로 시장가격이 왜곡되어 있을 수도 있다. 그러나 보다 더 많은 경우는 불완전경쟁이 존재하는 경우이다. 불완전경쟁시장에서는 가격이 한계비용보다 높기 때문에 시장에서 거래되는 가격은 진정한 사회적 가치를 반영하지 못하고 과대평가되어 있다고 할 수 있다. 불완전 경쟁은 생산물 시장뿐 아니라 생산요소시장에서도 존재한다. 노동시장, 자본시장, 토지시장 등에서 불완전경쟁이 존재할 때 시장가격은 사회적 가치보다 높을 수도 있고 낮을 수도 있다.⁴⁸⁾

시장가치를 이용한 비용편익분석은 과학적인 분석방법을 추구하고 있으나 실제 객관적인 시장가치를 추정한다는 것은 어려운 일이다. 또한 현재가치를 산출할 때 어떤 할인율을 사용하는가에 따라 그 결과가 매우 달라지기 때문에 비용편익분석 결과를 정책결정에 활용할 때에는 실제 순편익의 추정에서 어떤 한계점들이 적용되는지 특정 사례를 구체적으로 살펴보아야 한다.

2. 비시장가치의 측정

시장가치의 측정이 주어진 데이터를 이용하여 실증적인 분석을 하는 것이라면 비시장가치의 측정은 여러 가지 이론들과 가정들을 사용하게 된다. 시장에서 거래되지 않아 가격이 존재하지 않는 상품 혹은 서비스에 대한 가치를 화폐단위로 측정하기 위해서는 후생경제학의 이론이 필요하다. 후생경제학에서는 소비자잉여와 생산자잉여의 개념을 사용하는데 이 두 가지 잉여를 합계 한 것이 사회적 후생이라 한다. 비시장재화의 편익을 측정하기 위해 후생경제학에서 쓰이는 가장 근본적인 방법은 지불의사액(willingness to pay, WTP)의 원칙이다. 지불

48) 김동건(2012), 토지의 경우 임대료가 존재한다고 하더라도 토지가 유희상태에 있고 다른 사업에 사용될 가능성이 전혀 없는 경우에는 토지의 기회비용이 0이 되고 따라서 잠재가격이 0이라고 할 수 있다. pp.91-108.

의사액이란 소비자가 재화나 용역을 구입하기 위해서 지불할 수 있는 최대의 액수를 말한다. 수용의사액(willingness to accept, WTA)을 사용할 수도 있는데 수용의사액이란 소비자가 재화나 용역을 포기하기 위해서 최소한 보상받아야 할 액수를 말한다. Kahneman(1990)에 따르면 소득분배에 따라서 수용의사액이 지불의사액보다 많을 수도 있다.⁴⁹⁾

비시장가치의 측정은 규제에 대한 평가에 활용된다. 환경이나 건강, 혹은 건강과 관련된 규제 등에 있어서는 규제로 인해 발생하는 편익에 대한 시장이 존재하지 않기 때문에 편익을 화폐가치로 평가하는데 여러 가지 어려움이 있다. 이에 대해 크게 두 가지의 접근방법이 있는데, 첫 번째는 현시선호접근법(revealed preference method)이고 두 번째는 명시선호접근법(stated preference methods)이다.⁵⁰⁾ 사람들의 선호가 시장에서의 구체적인 행위와 선택을 통해 간접적으로 파악이 될 수 있는지 아니면 지불의사액을 직접 밝혀야 하는지에 따라 현시선호방법과 명시선호방법으로 구분된다. 현시선호방법과 명시선호방법의 가장 큰 차이점은 간접적인 시장자료라도 있는 경우에는 현시선호방법을 사용할 수 있으나 간접적인 시장자료라도 없을 경우에 명시선호방법을 사용하게 된다. 현시선호방법에는 여행비용접근법등이 있고 명시선호방법의 대표적인 방법이 조건부가치측정법이다.

(1) 현시선호접근법

현시선호접근법에는 우선 생각할 수 있는 방법론은 잠재가격접근법(hedonic price method)이 있다. 이것은 재산의 가치는 재산을 사용하는 사람들의 평가에 크게 좌우된다는 것이다. 만일 재산의 소유자가 어

49) Daniel Kahneman, Jack L. Knetsch, Richard H. Thaler, Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem, *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 6 (Dec., 1990): 1325 - 1348. 소득분배에 따라서 수용의사액이 지불의사액보다 많을 수도 있다.

50) 이하 편익가치의 측정은 유성민(2012)에 소개된 내용을 정리한 것이다. 45~50쪽.

편 비시장적 효과로 인하여 혜택 혹은 손해를 입었다면 그 혜택은 당연히 재산의 가격에 반영된다는 것이다. 환경과 같은 비시장재화에 대한 개인들의 지불의사를 재산의 가치변동을 통해 확인하려는 시도는 속성가격방법론(hedonic price method)에 의해 이루어진다. 속성가격방법론은 시장에서 거래가 되지 않는 재화의 가격을 그 재화와 연관되어 있고 시장에서 거래되는 재화의 가격들에서 추정하는 방법이다. 예를 들어서 소음의 감소의 가치를 추정하기 위해서 주택의 가격이 주택의 크기, 교통의 편리성, 학군의 위치, 소음의 정도 등의 변수들에 의해서 결정된다고 가정하고 이러한 변수들을 독립변수들로 하고 주택의 가격을 종속변수로 하여 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)를 통하여 소음의 감소의 잠재적 가치를 추정하는 것이다.⁵¹⁾

두 번째로는 여행비용방법론(travel cost method)이다. 여행비용접근법은 특정지역 방문자들의 방문행위가 자발적으로 일어난다는 전제하에 방문자들이 지불해야 하는 여행비용이 그 지역의 자원에 대한 이들의 지불용의액이라고 보는 것이다. 여행비용이 얼마인가 하는 것은 방문 횟수에 영향을 미치게 될 것이며, 여행비용과 방문 횟수는 역의 관계를 갖고 있다고 가정된다. 이 방법은 환경의 편익가치를 추정하는 데 주로 사용된다. 예를 들어 국립공원의 편익가치를 국립공원을 방문하기 위해서 필요한 비용을 통하여 추정하는 것이다. 이 비용은 실제 방문에 소요되는 교통비용과 방문에 소요되는 시간의 기회비용을 포함한다.⁵²⁾ 서로 다른 지역들에 거주하는 소비자들에게 있어서 국립공원을 방문하는 여행비용이 다를 것이고 이들의 국립공원 방문빈도를 수집하여서 국립공원의 편익가치를 추정하는 것이다. 국립공원 방문빈도

51) 소음의 정도를 나타내는 변수의 계수(coefficient)가 보통 음의 수치로 추정되는데 이 수치의 절대값이 일반 소비자들이 소음의 감소를 위해서 지불하려는 화폐액수를 나타낸다.

52) 여행비용은 첫째, 연료비, 통행료 등의 직접적인 경비, 둘째, 방문지에서 지불하는 입장료 혹은 사용료, 셋째, 특정지역을 방문하는데 소요되는 시간의 기회비용, 그리고 넷째 특정지역에 머무르는 체류비용을 포함한다. 김동건(2012), 122쪽.

를 종속변수로 하고 여행비용을 독립변수로 하여 회귀분석을 통하여 국립공원에 대한 수요함수를 추정하는 것이다. 이는 시장에서 거래되는 재화나 용역의 수요함수를 추정하는 것과 유사하다.

세 번째 방법론은 회피행위방법론(Averting behavior method)이다. 이 방법은 환경개선의 편익가치나 안전의 편익가치를 추정하는 데 사용된다. 즉 환경오염이 심해지거나 개인의 안전에 대한 위험이 증가할 때에 소비자들이 자신을 환경오염이나 안전에 대한 위험으로부터 보호하기 위해서 지출하는 비용을 통해서 환경개선이나 안전의 편익가치를 추정하는 방법이다. 예를 들어서 이 방법에서는 소비자들이 소음을 줄이기 위해서 이중창문을 설치하는 비용 등으로 소음의 감소로 발생하는 편익가치를 추정하는 것이다.⁵³⁾

네 번째 방법론은 질병비용추정법(Cost of illness method)이다. 질병예방의 편익가치를 질병이 발생했을 때 질병을 치료하는 데 소요되는 비용으로 추정하는 방법이다. 질병치료비용은 질병치료를 위해서 소요되는 직접적 비용들로서 치료비용, 재활비용, 입원비용등을 포함하고 질병으로 인한 소득감소, 질병으로 인한 고통의 비용 등 간접적 비용은 포함하지 않고 있다. 질병비용추정법으로는 질병예방을 위한 지불의사액(WTP)의 최소액을 추정할 수 있다.⁵⁴⁾

(2) 명시선호접근법

명시선호접근법은 시장에서 거래가 이루어지지 않는 환경의 편익가치 등에 대해서 소비자들에게 직접 설문조사(survey)를 통하여 지불의사액을 추정하는 방법이다. 명시선호접근법에서 가장 많이 쓰이는 방법론이 조건부가치평가법(Contingent Valuation method)이다. 이 방법은

53) 유성민, 캐나다 규제영향분석(RIA)에서의 법경제학적 방법론 연구, 한국법제연구원, 2012. p.48-49.

54) Treasury Board of Canada Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide*, Ottawa, 2007. 일반적으로 지불의사액이 질병치료비용추정치 1.3배에서 2.4배로 추정한다.

현시선호접근법으로 환경이나 안전의 편익가치를 추정하기 어려울 때 쉽게 사용할 수 있는 방법이다. 조건부가치추정법은 시장이 실제로 존재하고 있는 것처럼 가상의 시장을 설정하고 가상의 시장상황을 시뮬레이트하여 관련소비자들이 이 상황에서 어떻게 그들의 선호를 나타내는가를 설문조사방법을 통해 분석하여 환경과 같은 비시장적 효과를 파악하는 방법이다. 그러나 이 설문방법으로는 정확한 지불의사액이 추정되지 않을 가능성이 있다. 예를 들어 설문에 응한 사람들이 규제정책에 영향을 미치기 위하여 전략적으로 지불의사액을 부풀리거나 축소해서 답할 수 있다. 또한 설문에 응답한 사람들이 설문의 내용을 정확히 이해하지 못하여 정확한 지불의사액을 답하지 못하는 경우가 있을 수 있다.⁵⁵⁾ 실제로 조건부가치평가법을 통하여 환경 등의 가치에 대한 지불의사액을 추정하였을 때 가상적 지불의사액과 실제의 지불의사액에는 상당한 차이가 있었다는 주장이 있다.⁵⁶⁾ 그리고 개별 구성원의 인터뷰를 통하여 추정한 지불의사액과 구성원들간의 토의를 거친 후에 설문조사를 통하여 추정한 지불의사액에는 상당한 차이가 있었다.⁵⁷⁾ 그러므로 조건부가치평가법은 여러 가지 장점들이 있지만 추정치를 해석할 때에 주의가 필요하다.

55) 전통적인 경제학의 입장에서 보면 소비자들의 선호는 시장에서 표출된(revealed) 것으로만 파악해야 한다. 그러나 가상의 시장에서 가상의 형태로 형성된 소비자 선호는 신뢰성이 없다는 주장이 제기될 수 있다. 여기에서 신뢰성이란 설문응답자들이 과연 진실된 의사를 정확히 표출할 수 있는가 하는 것이다. 왜냐하면 경제학에서 말하는 합리적 인간이라면 설문응답자는 자신의 이익에 의해서 설문에 응답할 뿐 진실을 말하지 않는다.

56) J. W. Duffield et al., "Field Testing Existence Values for Riparian Ecosystems", *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-49*, (2007): 550-557.; P. A. Champ et al., "Using Donation Mechanisms to Value Nonuse Benefits from Public Goods", *Journal of Environmental Economics and Management* 33, no. 2 (1997): 151-162.

57) D. C. Macmillan et al., "Valuing the Non-market Benefits of Wild Goose Conservation: a Comparison of Interview and Group Based Approaches", *Ecological Economics* 43, no. 1 (2002): 49-59.

또 다른 명시선호접근법으로 결합분석(Conjoint Analysis)법을 들 수 있다. 이 직접설문방법은 현시선호접근법의 속성가격방법론과 비슷한 성격을 가졌다. 하나의 재화는 여러 가지의 속성들을 지니고 있는데 각 재화들에 포함되어 있는 속성들의 구성비율은 각각 다르다. 이러한 경우에 여러 재화들에 대한 소비자들의 지불의사액을 직접설문조사를 통하여 측정한 후에 설문조사자료의 통계적 분석을 통하여 각 속성에 대한 소비자들의 잠재적 가격을 추정하는 방법이다.

(3) 편익이전기법

마지막으로 편익이전기법(Benefit Transfer Method)이 있다. 이 방법은 기본적으로 기존의 연구들이나 사례연구들에서 도출된 환경개선이나 안전의 편익가치를 규제하려는 환경이나 안전의 편익가치로 대신 사용하려는 방법이다. 이 방법을 사용할 때는 다음의 사항들을 유의해야 한다. 기존의 연구들에서 추정한 환경개선이나 안전의 편익가치가 규제하려는 환경이나 안전의 편익가치와 어느 정도 유사한 지를 먼저 알아보아야 한다. 그리고 기존의 연구들에서 사용된 자료에서 참여자들의 숫자, 참여자들의 연령구성비, 참여자들의 소득수준 등의 사회경제적 수준을 알아보아야 한다. 이러한 기존의 연구에서 사용된 참여자들의 사회경제적 수준이 현재 규제하려는 환경개선이나 안전의 편익가치를 추정하려는 대상들의 사회경제적 수준과 다를 때에 이러한 차이점들을 감안한 후에 기존의 연구들의 추정치를 수정 사용해야 한다.⁵⁸⁾

3. 비용편익분석의 한계

비용편익분석은 유용성에도 불구하고 여러 가지 한계점들이 있다. 객관적인 자료를 이용하여 과학적인 분석을 추구하고 있음에도 시장

58) Treasury Board of Canada Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide*, Ottawa, pp. 19-20 2007.

자료의 선택과 평가모형의 선택, 할인율의 선택 등 평가의 방법 및 기준에 따라 다른 결과가 나오게 되는 내재적인 한계가 있다. 또한 공공투자 및 법률의 평가를 위한 방법론으로서 비용편익분석을 사용할 때 정치적 영향이나 주관적인 판단 등으로 인하여 객관적인 결과의 도출에 어려움이 발생할 수 있다.

(1) 가정과 정의의 문제

시장 가치 및 비시장가치를 측정할 때에는 항상 가정을 필요로 한다. 그러나 주어진 시장의 자료를 그대로 사용해야 할지 아니면 잠재가격을 도출해야 할지, 진정한 사회적 가치를 가격으로 환산하기 위해서는 어떤 모형과 가정을 사용해야 하는지 주관적 판단을 해야 한다. 시장가치를 측정하기 어려운 부문을 시장가치화로 할 수 있다는 전제를 하는 비용편익분석은 완전경쟁, 완전고용, 소비자 주권 등의 시장의 원리가 작동하여 수요와 공급의 법칙이 이론적으로 작동하고 있음을 전제하고 있는 것이다. 따라서 이러한 가정에 위배가 클수록 비용편익분석의 정확도는 떨어진다고 볼 수 있다.

비용효과분석에서 편익의 추정은 단순한 화폐비용을 의미하는 것만이 아니라 소비자잉여를 포함한 사회적 효용, 즉 사회적 편익을 고려해야 한다. 소비자잉여란 경쟁적인 시장에서 일정한 단위의 재화를 얻기 위하여 소비자가 지불할 의사가 있는 최대한의 지불용의액과 그가 실제로 지불하는 지불액과의 차이로서 총 소비자잉여는 수요곡선 상에서 균형가격 윗부분의 면적이라 할 수 있는데 시장의 어떤 특정 재화의 수요곡선은 실증적 데이터를 통해 정확히 도출하기가 사실상 어려워 소비자잉여를 나타내는 삼각형의 면적 혹은 총 소비자잉여를 추정한다는 것은 쉽지 않다.⁵⁹⁾ 또한 비용집단과 편익집단이 다를 경

59) 또한 소비자잉여를 추정하기 위해서는 수요곡선을 알아야 한다. 재화의 가격이 하락할 때 재화에 대한 수요량이 증가하는 것은 대체효과와 소득효과 두 가지의 효과

우에 비용과 편익에 대해서 명확하게 정의하고 계량화할 수 있는지의 문제가 있고 결국 객관적 공정성을 담보하기 보다는 몇몇 전문가에 의해서 좌우될 수밖에 없을 것이다.

또한 비용과 편익의 정의를 좀 더 명확히 하기 위해서는 사용하는 개념을 분명하게 하고 일관된 방법으로 개념을 사용하지 않으면 혼란을 가져올 수 있다. 예를 들어 비용편익분석 시에 적용개념을 분명하게 밝히거나 비용효과분석처럼 대안들을 비교분석할 때는 동일한 개념을 적용해야 한다. 그 첫째는 유무와 전후(with and without vs before and after)의 개념의 구분이다. 둘째는 고정과 유동(stock vs flows)개념의 구분이며, 셋째는 총효용과 한계효용(total vs marginal)의 구분이라고 할 수 있다.⁶⁰⁾

(2) 계량화의 어려움

비용편익분석에 있어서 가정 선택의 어려움과 주관적 가치 등 모호성은 결국 계량화의 어려움으로 나타난다. 특히 인간의 생명, 건강, 삶의 질 등의 무형적 편익을 계량화 하려 할 때에는 객관적인 기준을 찾는다는 것은 매우 어렵다. 흔히 사용하는 방법이 지불의사 등의 다양한 방법이 있지만 이 또한 정확한 방법이라기보다는 대안적인 방법이라고 볼 때, 원칙적인 계량화의 어려움은 피할 수 없다.

계량화의 문제는 다양하게 나타난다. 우선 화폐적 가치를 객관적으로 평가하기 어려운 가치들이 있는데 대표적인 것 중의 하나가 생명이 가치이다. 예를 들면 지방정부가 마을에 교차로에 1만 달러를 들여 신호등을 설치하려고 한다고 하자. 자료에 따르면 다른 곳에 있는

를 합한 가격효과인데 정확한 의미의 소비자 잉여는 소득효과(income effects)를 제외한 대체효과(substitution effect)만을 나타내는 보상수요곡선(compensated demand curve)으로서 가격효과를 나타내는 보통수요곡선(ordinary demand curve)과 기울기가 다른 경우가 많아 실제로 수요곡선을 추정하는 것은 더욱 어렵다.

60) 윤광진 외(2009), 41-42쪽.

유사한 교차로에 신호등을 설치하면 교차로에서 치명적인 사고가 발생할 확률이 1.6%에서 1.1%로 낮아진다고 하자. 이 때 이 계획을 실행할 것인가의 여부는 비용편익분석을 통해서 판단해야 한다. 그러나 신호등 설치비용은 금액으로 객관적인 비용으로 계산되지만 사람의 생명의 가치를 금전적으로 평가하기는 어렵다. 사람의 생명이 고귀한 것이기 때문에 가격을 정할 수 없다고 한다면 비용편익분석은 무의미해진다. 따라서 이때에는 사람의 생명에 대한 가치를 추정하는 방법이 필요하다. 만일 사람의 생명을 약 1,000만달러의 가치가 있는 것으로 추정하고⁶¹⁾ 신호등의 설치로 인해 치명적 사고의 확률이 0.5% 줄어든다면 신호등을 설치함으로써 기대할 수 있는 편익은 $0.005 \times 1,000$ 만 달러 즉 5만 달러가 된다. 이 경우 비용이 1만 달러이므로 신호등의 설치는 4만달러의 순편익을 가져오므로 신호등을 설치하는 것이 합리적이다.⁶²⁾ 그러나 최종적인 비용과 편익을 계량화 할 때, 그 가치에 대해서 인간의 생명, 건강, 삶의 질 등의 무형적 편익 등으로 환원할 때는 객관적인 기준을 찾는다는 것은 거의 불가능하다. 흔히 사용하는 방법이 지불의사 등의 다양한 방법이 있지만 이 또한 정확한 방법이라기보다는 대안적인 방법이라고 볼 때, 원칙적인 계량화의 어려움은 피할 수 없다. 비용편익분석의 계량화가 불가능할 때에는 계량화가 되지 못하는 경우에 대한 기준을 도출해야 한다, 미국의 Circular

61) 비시장가치를 측정하는 방법 중의 하나로 생명의 통계적 가치 측정 등이 있다. 건강과 안전에 관한 규제들을 통하여 조기사망의 위험을 감소시키는 편익이 기대되는데 이러한 편익의 화폐가치는 일반적으로 생명의 통계적 가치(VSL, value of statistical life)로 측정이 된다. 이러한 생명의 통계적 가치(VSL)에 대한 기존의 연구결과들이 많으므로 편익이전기법(benefit transfer method)을 통하여 이를 추정한다. 기존의 연구결과들에서 나타난 생명의 통계적 가치(VSL)의 추정치는 최소 \$3,100,000에서 최대 \$10,400,000로 다양하며 평균추정치는 \$5,200,000인데 이 추정치는 1996년 화폐가치로 추정한 것이다. 캐나다에서는 규제관련 부서에서 평균추정치인 \$5,200,000에 물가상승율은 감안하여 수정된 수치를 사용하도록 권장하고 있다. 유성민(2012) p.50.

62) 맨규의 경제학 5판, 교보문고, 282쪽.

A-4의 규정은 금전가치화가 되지 않는 편익 및 비용에 대해 최대한의 정보를 표시하도록 되어 있다.⁶³⁾ 만일 계량화하기 어렵다면 생태학적이익, 삶의 질 개선, 그리고 심미적 아름다움과 같이 계량화 할 수 없는 효과들을 기술하는 것과 관련된 정보를 제시하여야 한다.

(3) 할인율의 선택

비용과 편익에 있어 계량화를 하였다고 해도 대개의 공공사업의 경우 다년간에 걸쳐서 진행이 되므로 현재의 가치로 전환하는 작업이 필요하다. 법안비용추계나 규제영향분석에서도 법률에 수반되는 회계적 비용을 산출할 때 할인율을 적용해야 한다. 따라서 어떤 할인율을 적용할 것인가는 매우 중요한 문제이다.⁶⁴⁾ 다년간 진행되는 공공사업이나 중장기적으로 영향을 미치는 정책 등의 경우 편익이 계량화를 위해서는 현재가치로 전환하기 위한 할인율에 대한 가정이 필요하다. 그러나 할인율을 명확하게 확정하기 어려울 뿐만 아니라 할인율에 따라서 세대간 부담이 달라지므로 할인율이라는 것은 가치판단의 문제와도 무관할 수 없는 것이라 할 수 있다. 공공부문에서 비용편익을 할 때 사용되는 할인율은 사회적 할인율이라고 하는데 사회적 할인율에는 여러 가지를 고려해야 한다.⁶⁵⁾ 가장 이상적인 사회적 할인율은 시장이자율이라고 할 수 있으나 현실적으로 완전경쟁시장이 아니고 소득에 대한 세금이 또한 존재하기 때문에 단순히 시장할인율을 적용하

63) Office of Management and Budget, Circular A-4, Washington, 2003. 홍승진, *미국의 행정입법과 규제개혁*, 한국법제연구원, 2009, 97쪽에서 재인용.

64) 엄영숙·김재준, “비용-편익분석에 있어서 사회적 할인율에 관한 소고”, *전북대학교 산업경제연구소 논문집* 30: 169-180, 1999.

65) 사회적 할인율과 관련된 다섯가지 개념은 첫째, 사회의 시간선호할인율(사회가 미래와 현재소비를 교환하는 비율), 둘째, 소비자 할인율(개인소비자가 현재와 미래소비를 교환하는 비율), 셋째, 한계수익률(민간부분의 투자 수익률), 넷째, 공공투자의 기회비용(공공투자의 결과 희생된 민간소비와 투자의 가치), 다섯째, 위험(정부행위의 결과의 불확실성 정도이다. 김태운·김상봉, *비용편익분석의 이론과 실제*, 박영사, 2004, 16쪽.

기 어려운 경우가 많다.⁶⁶⁾ 어떤 분석가는 할인율을 위험이 없는 사업의 경우에 근거하여 사용하고 반면에 어떤 분석가는 민간부문의 투자기준에 근거하여 할인율을 부여한다. 이러한 불일치는 측정에 관한 이론적 합의가 부족하기 때문인데 결국은 편익에 있어 엄청난 차이를 나타내게 된다. 더 근본적인 원인으로는 지불의사(willing to pay)와 판매의사(willing to sell) 사이에서 선택할 수 있는 중립적인 방법이 부족하기 때문이다. 지불의사와 판매의사 사이에서의 선택이라 함은 기본적으로 권리나 자격의 규범적 할당이나 분배사이에서의 선택의 문제라 할 수 있다.⁶⁷⁾

(4) 불확실성

비용편익분석은 중장기에 걸친 기간에 대한 분석이라는 점에서 리스크도 포함하고 있다. 따라서 리스크에 대한 가정이 필요하며 따라서 분석결과도 리스크를 내포하게 된다. 편익이나 비용을 추정할 때에 주요한 어려움 중의 하나는 이러한 불확실성이다. 이러한 불확실성에는 해당 사안에 관한 과학적 지식의 부족으로 인한 불확실성, 미래의 기술의 변화에 대한 예측의 불확실성, 규제방안들이 시행될 때 소비자들이나 생산자들의 반응에 대한 예측의 불확실성 등이 포함된다. 이러한 불확실성이 존재할 경우 어떻게 비용편익분석(Cost benefit analysis)나 비용효능대비분석(Cost effectiveness analysis)을 할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 이러한 경우 경제학에서는 민감도 분석(Sensitivity analysis)과 몬테카를로 분석(Monte Carlo analysis)의 방법들을 사

66) 이러한 사회적 할인율에 현실적으로 명확한 할인율을 적용할 수 없기 때문에 이에 대한 논쟁은 계속되고 있으며 현실적으로는 세계은행(world bank)이나 국제통화기구(IMF)등에서 행해지는 실무적 차원의 사회적 할인율을 기준으로 각 나라마다 적절하게 사용하고 있다. 이선 “공공투자에 있어 적정할인율 분석”, *한국개발연구* 9(2), 1987.

67) 윤광진 외(2009) 43쪽.

용하여 분석의 불확실성을 보완한다. 민감도분석(Sensitivity analysis)을 위해서는 먼저 편익이나 비용을 추정할 때에 기존의 연구자료들을 분석하거나 델파이기법(Delphi method)을 통해서 전문가들의 의견을 수집하여 주요 변수들의 확률분포를 구해야 한다. 민감도분석(Sensitivity analysis)의 목적은 편익이나 비용의 추정치가 어떤 주요변수들의 변화에 민감하게 반응하는지를 알아보는 데에 있다. 민감도분석(Sensitivity analysis)은 주요 변수들의 수치들이 변화할 때 추정되는 편익이나 비용이 얼마나 민감하게 변화하는가를 분석하는 것인데 이러한 민감도 분석(Sensitivity analysis)에서는 편익이나 비용의 확률분포를 발견할 수는 없다는 한계가 있다. 이러한 민감도분석(Sensitivity analysis)의 한계를 보완하는 분석방법이 몬테카를로 분석방법(Monte Carlo analysis)이다. 몬테카를로분석방법(Monte Carlo analysis)에서는 규제방안의 비용이나 편익을 추정하는 모형에 사용된 모든 주요 변수들의 확률분포를 사용하여 컴퓨터를 이용한 시뮬레이션(simulation)을 통하여 편익이나 비용의 확률분포를 추정하는 것이다. 이를 통하여 편익이나 비용의 기대치(expected value)를 추정할 수 있다. 이 때 기존의 연구결과들이 완벽하지 않아서 비용이나 편익을 추정할 때 중요한 가정들을 하는 경우가 있는데 이 때 중요한 가정들을 명시적으로 서술할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 따라서 비용편익분석의 결과를 이용할 때에는 불확실성에 대한 분석을 위해 어떤 분석도구와 가정들이 사용되었으며 이러한 것들의 한계와 의미가 무엇인지를 명시해야 한다.

(5) 주관적 판단과 정치적 영향

앞에서 살펴본 한계들과 함께 비용편익분석의 근본적인 문제는 선호나 가치판단의 문제라 할 수 있다. 비용편익분석은 모형 자체에서의

68) 유성민, *캐나다 규제영향분석(RIA)에서의 법경제학적 방법론 연구*, 한국법제연구원, 2012. p.56.

한계가 있는데 효율성 기준의 설정이 한계에서부터 자료선정이 한계, 그리고 가정변수 설정의 주관성, 정책분석가의 선호나 가치평가에 있어서 선입견이 존재할 수 있다.⁶⁹⁾ 또한 이렇게 객관적인 분석이면서도 주관적인 요소들을 포함할 수밖에 없기 때문에 항상 실증적인 접근방법이라 하기는 어렵고 어떤 경우에는 오히려 규범적인 접근방법에 더 가까울 수도 있다. 앞의 신호등의 설치의 예에서 미국에서는 생명의 가치를 약 1,000만 달러로 계산하였지만 보다 근본적으로 생명의 가치가 비용편익계산에 포함되는 가부터 평가주체 혹은 국가마다 다를 수가 있다. 한 예로 체코에서 흡연으로 인한 비용을 추계하면서 흡연자의 사망으로 인한 의료, 연금, 주거 부분의 비용절감과 흡연자와 가족들이 치러야 하는 비용을 계산하여 금연법이 오히려 국가의 비용을 크게 한다는 분석결과를 내놓은 적이 있는데 여기에는 사망하는 흡연자의 생명의 가치는 아예 비용으로 포함하지도 않은 것이다.⁷⁰⁾ 이는 어떤 행위로부터 발생하는 편익이 비용보다 커야만 정당하다는 비용편익분석의 논리는 도덕적 관점에서 부적절하다는 Kelman (1981)⁷¹⁾의 주장과도 무관하지 않다. 왜냐하면 도덕적 가치는 비시장가치인데 이 가치를 또한 계량화하여 편익과 비용의 계산에 포함한다면 순편익의 의미는 사회적으로 진정으로 바람직한 것이라 할 수 있으나 근본적으로 주관적 가치판단에 속하는 것들을 계량화한다는 것은 불완전한 측정일 뿐이며 이를 포함한 비용편익분석은 결국 한정적인 의미를 내포하거나 지속적인 논란의 대상이 될 것이기 때문이다.

사실 이러한 주관적인 판단의 요소는 비시장가치의 측정방법론에 이미 내재해 있다. 지불의사기준은 소비자가 어떠한 상품과 서비스에

69) 원종현, “입법영향평가에서 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구”, *입법평가연구* 제5호, 2011, pp.54-57.

70) 원종현, 앞의 글, 55쪽.

71) Kelman, S., “Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique”, *AEJ Journal on Government and Society Regulation*, 1981.

대해 지불하고자 하는 주관적 판단에 의존해 있다. 이러한 소비자의 지불의사는 소비자가 처한 환경에 대한 정보가 있고 이를 객관적으로 충분히 활용한다는 가정이 전제되어 있으나 현실에서 소비자는 불완전한 정보 하에 자신의 이익을 극대화하는 존재이기 때문에 주관적 판단이라는 것이 자칫 사회적 후생이라는 관점에서 조화를 이루지 못하는 이기적인 판단이 될 수 있다. 다시 말해서 지불의사기준은 응답자에게 있어 이용가능한 자원에 기초하는 것이기 때문에 다른 계층, 예를 들면 빈곤층에게 불리한 방향으로 편향될 수가 있다.⁷²⁾

따라서 비용편익분석을 위한 객관적 자료가 존재하고 과학적인 분석도구를 사용한다고 하더라도 결국 모든 것을 화폐적 비용으로만 평가할 수 없는 것이기 때문에 정책분석가의 선호나 정치적 영향은 분석결과에 영향을 미칠 수 있다. 즉 비용편익분석은 규제에 반대하거나 찬성하는 이들에게 특정 결론을 이끌어내기 유리한 분석결과를 유도할 수 있다는 것이다. 김태윤(2011)⁷³⁾은 우리나라 규제영향분석서에 편익의 과대계상문제가 있음을 지적하였다.

<표 2> 편익극대화 방법

구 분	내 용
1	정치적 공약(political commitment) 극대화하기
2	책임성을 조심스럽게 숨기기
3	규제자 훈련하기
4	분석방법을 적절하게(지속적 혹은 유동적)사용하기
5	자료선택을 전략적으로 하기
6	규제영향분석 목표를 분명히 하기

72) 박종원, “미국법상 비용-편익분석의 통제와 그 교훈”, *입법평가연구* 제5호, 2011, 78쪽.

73) 김태윤, “규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구-편익의 과대계상 문제를 중심으로”, *규제연구*, 제20권 제2호, pp.3-31, 2011.

구 분	내 용
7	가능한 한 정책결정과정 초기부터 규제영향평가를 통합하기
8	결과를 의식하기
9	국민을 확대하여 해석하기
10	이중(새로운 규제와 기존규제)으로 적용하기

OECD(1997)⁷⁴⁾은 편익을 극대화하는 방법을 소개하였는데 이러한 방법들을 고려하여 기존의 비용편익분석들을 재점검해본다면 시사점들을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 주관적인 요소는 비용편익분석을 객관적인 검토를 위한 방법론이 아니라 공공투자사업이나 정책결정에 있어 오히려 근거를 마련해주는 도구로 이용될 위험성도 내포하게 된다. 이준구(2001)는 새만금사업에 대한 비용편익분석이 객관적인 근거보다는 편익을 과장하여 경제적 타당성이 있다는 결론이 도출되었다는 것을 비판하였다.⁷⁵⁾ 비용편익분석의 이러한 한계들은 비용편익분석이 과학적이고 객관적인 분석이라기보다는 정치적 협상과 조정의 근거를 제시해주는 한 방법이 되는 결과를 초래하기도 한다.⁷⁶⁾

4. 소 결

비용편익분석이 실증적인 데이터와 과학적인 분석도구를 이용하여 객관적인 결과를 얻는 것을 목적으로 하는 것이나, 실제로 객관적으로 계량적인 결과를 도출한다는 것은 매우 어렵다. 그러나 사전적인

74) OECD, *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, 1997.

75) 이준구, “비용편익분석의 이론과 현실: 새만금사업의 사례”, *한국재정학회*, 제16권, 2001.

76) 원종현(2011)은 편익의 극대화 방법으로 정치적 공약 극대화하기, 책임성을 조심스럽게 숨기기, 규제자 훈련하기, 분석방법을 적절하게 사용하기, 자료선택을 전략적으로 하기, 규제영향분석목표를 분명히 하기 등 편익을 극대화하는 9가지의 방법을 소개하였다. 원종현(2011), 59쪽.

평가로서의 비용편익분석은 특정 정책이나 제도를 채택하는 것이 더 나은지 채택하지 않는 것이 더 나은지를 결정하는 것이 궁극적인 목적이기 때문에 정확한 계산이 도출되지 않는다 하더라도 플러스인지 마이너스인지 그 방향성을 결정할 수 있다면 여전히 유용한 분석도구가 될 수 있다. 미국에서 2004년 국토안보에 관한 규제에 대한 비용편익분석에서 비용은 금액으로 산출되었으나 편익에 대해서는 가상의 미래 테러 공격의 가능성과 가혹함에 대한 예측을 포함하기 때문에 그 편익을 정량화하고 통화로 환산하는 것이 매우 어려워 그 정성적인 분석으로 중요성을 평가하였다.⁷⁷⁾

비용편익분석은 여러 가지 한계에도 불구하고 불확실성과 불완전 정보 가운데 정책 판단을 위한 최선의 자료를 제공해준다는 점에서 그 역할은 여전히 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 여러 가지 자료의 한계 및 불확실성 하에서 비용과 편익의 결과가 도출되었을 때 비용편익분석의 남용을 방지하기 위해서는 분석결과의 한계와 의미를 명확하게 하는 것이 중요하다.

제 2 절 계량모형분석

계량분석은 경제의 측정(economic measurement)을 의미한다. 계량분석은 변수들간의 관계를 경험적으로 찾아내고 과거의 데이터들을 이용해서 미래의 전망을 추정한다. 계량분석은 가설의 설정, 경제이론에 대한 모형의 설정, 계량모형의 설정, 자료수집, 계량모형의 모수의 추

77) 항공 및 해운에 있어서 승객과 승무원 명단에 대한 전자식 전달에 대한 규칙에 대해 비용은 127백만불로 평가하였고 편익에 대해서는 ‘승객 등 명단 자료의 제출은 국가항공해운안정보장과 국가안보보호에 관한 프로그램을 지속하는데 있어 필수적 요소이다. 요청된 정보는 또한 효율적 검역과 승객과 승무원 통제를 보조할 것이다. 그러므로 이 정보는 세관, 이민, 교통안보법의 효과적인 구속을 촉진시킬 것이다’라고 평가하였다. 홍승진(2009), *미국의 행정입법과 규제개혁*, 157쪽.

정, 가설검정, 예측 등으로 이루어진다. 계량분석에는 기본적으로 회귀 분석과 시계열분석이 있다.

(1) 회귀분석

회귀분석은 두개 이상의 변수간 인과관계에 기초하여 비용추계를 위한 값의 변화를 추정하는 것이다. 종속변수의 변화와 독립변수의 변화와의 관계를 찾아내는 회귀모형은 주어진 독립변수에 대한 정보를 통하여 종속변수의 값을 추정한다. 예를 들면 치안비용은 실업률, 20대 연령층의 비율, 공적부조를 수급하는 가정의 비율, 총인구, 1인당 소득 등의 변수들에 영향을 받는데, 이들 간의 관계에 기초하여 치안비용을 추계할 수 있다.

회귀분석은 단순회귀모형과 다중회귀모형, 프로빗 모형, 로지스틱모형 등이 있는데 단순회귀모형은 종속변수 값을 예측함에 있어 하나의 독립변수만을 사용하는 반면 다중회귀모형은 방정식에 둘 이상의 독립변수가 적용된다. 어떤 변수에 영향을 미치는 요인들을 파악하기 위한 분석에서 하나의 독립변수에 의해 설명하는 단순회귀모형보다는 여러 개의 독립변수들로 설명하는 다중회귀모형이 더 현실적이다.⁷⁸⁾ 프로빗모형은 종속변수가 합격 또는 불합격, 생존 또는 사망 등과 같이 이항반응일 경우 독립변수의 효과를 추정하고자 할 때 사용되는 모형이다. 또한 여러 개의 방정식들에서 변수들간의 상호작용효과를 다루는 연립방정식들로 이루어진 계량경제모형은 GNP등 거시경제분석에 자주 활용된다. 계량모형은 회귀분석과 동일한 수학적 방법을 사용하고 있지만 주요한 변수가 모형에서 제외될 때 이를 검증하기 어렵고 또 무작위성을 보이는 자료 등에 의해 예측력이 떨어지고 현실적으로

78) 단순회귀분석과 다중회귀분석은 기본적으로 선형함수와 정규분포를 가정하고 있으나 회귀함수가 비선형이거나 정규분포를 따르지 않는 경우에는 다른 회귀모형을 사용해야 한다.

의미 있는 결과를 얻지 못하는 경우가 있다.⁷⁹⁾ 회귀분석은 비용추정에서 유용하게 활용된다. 김명직(2007)은 요양급여비의추정을 위한 회귀분석 모형을 사용하였다. 건강보험지출 중 요양급여비의추정을 위하여 65세 미만 1인당 요양급여비를 종속변수로 보고 이에 영향을 미치는 독립변수로 1인당 실질GDP, 의료수가, 보장성확대를 감안하여 분석한 결과 65세 미만의 경우 1인당 실질GDP 및 의료수가에 대해서 유의미한 결과가 도출되었으며, 2005~2006년 동안의 고액중증질환에 대한 보장성 강화가 요양급여비의 수준을 증가시켰을 뿐만 아니라 1인당 실질GDP에 대한 탄력성을 1.1에서 3.2로 증가시키는 결과를 초래한 것으로 분석되었다.⁸⁰⁾

(2) 시계열분석

시계열분석은 시계열 자료에 나타난 과거로부터 현재까지 관찰된 일정 추세를 미래에 연장시켜 변화량 및 변화율 등을 예측하는 대표적인 종단면적 기법이다. 시계열이란 한 변수가 여러 시점에서 취할 수 있는 값들에 대한 관측치의 집합이다. 이러한 자료는 매일, 주별, 분기별, 연간 등의 주기로 수집된다. 시계열분석은 독립변수가 너무 많은 경우, 독립변수들 사이에 서로 영향관계가 있는 경우, 그리고 독립변수의 자료가 부재할 경우, 독립변수의 과거자료는 알려져 있으나 미래 값이 알려져 있지 않거나 예측하기 어려운 경우 등에 활용된다. 법안비용추계에서 시계열 분석은 새로운 정책의 시행보다는 기존 정책에 변화가 없는 경우 예상되는 연도별 소요액을 추계하는데 유용하다. 왜냐하면 시계열분석은 과거에 관측된 어떤 추세가 앞으로도 계

79) 회귀분석에서는 두 변수 사이에 어떤 관계를 보이더라도 반드시 한 변수가 다른 변수의 원인이 아닐 수도 있다. 회귀분석에서는 독립변수와 종속변수사이의 인과관계를 분석하고 있지만 실제로는 서로가 영향을 미치는 상관관계의 결과일 수도 있다.

80) 김명직, *Eviews의 활용과 재정지출 전망모형 사례연구*, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2007.

속될 것이라는 것을 가정하고 있기 때문이다. 시계열분석은 자료의 유형 및 특성에 따라 여러 가지 기법을 사용하게 되는데 시계열자료에 기초한 경제 예측을 하는 접근법들은 단일방정식 회귀모형, 연립방정식회귀모형, ARIMA 모형, VAR모형 등이 있다.⁸¹⁾

시계열자료는 유형 및 분포 특성에 따라 활용 가능한 추정기법이 다양하게 개발되고 있다. 시계열 자료들은 여러 가지 요인들이 복합적으로 결합되어 나타나게 되는데 시계열 분석을 하기 위해서는 시계열 데이터를 안정화시켜야 한다. 자료를 안정화시키는 방법과 추세를 분석하는 방식에 따라 평활법, 분해법, 추세분석, ARIMA 등 네 가지 접근법으로 분류가 가능하다.⁸²⁾

지수평활법은 기본적으로 주어진 시계열의 과거 자료에 적절한 곡선을 부합시키는 방법이다. 시계열자료가 어떤 추세를 보일 경우 체계적 오차(systematic error)가 발생하는데 평활법은 데이터에서 추세를 제거하는 변환을 통해 시계열을 안정화시킨 후에 분석을 하는 방법이다.⁸³⁾ 시계열 추세 각 시점의 값들을 같은 비중으로 처리하는 것이 이동평균법이고 현재시점의 시계열자료에 큰 가중치를 두고 과거로 갈수록 작은 가중값을 두어 이동평균을 구하는 지수를 구하는 지수평활법이 있다.

분해법은 시계열 자료를 구성하고 있는 변동요소들을 찾아내는 것이다. 시계열자료는 또한 몇 가지 변동들의 혼합으로 이루어지는데 시계열자료를 구성하고 있는 변동요소들을 추세성분(Trend), 계절변동(Seasonality), 순환변동(Cycle)과 예측불가능 요인인 불규칙변동(Randomness)

81) Gujarati Damodar, *계량경제학*, 지필미디어, 2009 921-923쪽.

82) 국회예산정책처, *범안비용추계: 원리와 실제*, 2012. 57-59쪽.

83) 추세가 있는 자료의 경우 추세를 반영한 모형을 활용하여야 하는데 시계열이 선형추세에 따라 증가하는 경우 일모수이중지수평활법(Brown's linear exponential smoothing), 시계열에 추세변동이 포함된 경우에는 이모수이중지수평활법(Holt's linear exponential smoothing), 시계열에 추세 및 계절변동이 포함된 경우 윈터계절지수평활법(Winter's seasonal exponential smoothing)등이 있다.

로 분해하여 다시 이들을 결합시키는 분해법(Decomposition technique)이 있다. 추세분석(Trend analysis)은 평할법 등을 이용하여 불규칙 요인을 제거하고 추세요인만 남긴 상태에서 각종 추세를 적합시키거나, 원자료에 추세를 적합시킨 후 잔차에 대해 안정성을 확인하는 방법이다.

ARIMA(Autoregressive Integrated Moving Average model, 누적자기회귀이동평균모형)은 현 시점의 관측 값을 과거 관측 값과 오차의 선형 결합으로 표현한 모양이다.⁸⁴⁾ 이것은 예측을 하는데 있어 단일 방정식 모형이나 연립방정식 모형을 구축하는 것이 아니라 ‘자료로 하여금 스스로 말하게 하는’ 것이다. 종속변수(Y)가 k개의 설명변수($X_1, X_2, X_3, \dots, X_k$)에 의해 설명된다는 회귀모형과 달리 이 모형에서는 Y_t 가 Y자신의 과거값 혹은 시차값과 확률적 오차항에 의해 설명된다.⁸⁵⁾ ARIMA 모형에서는 모형의 식별, 무형의 추정, 모형의 진단이라는 3단계 작업을 하게 되는데 모형의 식별단계에서는 모형선택기준으로 AIC(Akaike Information Criterion) 등의 통계량을 기준으로 가장 작은 값을 갖는 모형을 선택하게 되고, 모형의 추정단계에서는 최우추정법, 최소제곱법 등으로 모수의 값들이 유의한지 추정하며, 모형의 진단 단계에서는 얻어진 잠정모형이 타당한지 여부를 잔차분석(residual analysis)등을 통하여 최종예측모형을 결정하게 된다. 기존 시계열 자료를 이용하여 ARIMA 모형이 설정되면 이에 따른 미래의 시계열을 예측할 수 있다.⁸⁶⁾

시계열자료를 이용한 사례로는 담배부담금 수입 추계에 대한 예측모형을 선택하는 것이다. 국민건강증진기금의 재원인 담배부담금 수입

84) G.P.E. Box & G.M. Jenkins, *Time Series Analysis: Forecasting and Control*, Holden Day, San Francisco, 1978.에서 소개된 방법으로 통상적으로 Box-Jenkins방법론으로 알려져 있다.

85) 이러한 이유 때문에 ARIMA모형을 가끔 비이론적(atheoretic)모형이라고 부르기도 하는데, 그 이유는 Y값의 예측치가 경제이론으로 설명되는 것이 아니기 때문이다.

86) ARIMA모형의 경우 자료의 수가 50개 이상이어야 그 결과를 신뢰할 수 있다고 알려져 있으나 비용추계에서 시계열자료는 보통 10개년 이하인 경우가 많아 연평균 증가율을 예측하기도 한다.

을 추계하기 위하여 국회예산정책처(2012)에서 담배반출량의 분기별 시계열자료(1997년 5월부터 2006년 7월까지)를 시계열모형을 예측하였다. 담배반출량은 소득효과, 가격효과, 금연에 대한 사회적 분위기와 정책, 여러 경제 지표 등에 영향을 받을 수 있으나 시계열 자료로만 예측을 하는 것이다. 시계열 자료를 이용하여 확률보행과정, 선형추세모형, 단순지후평활법, ARIMA 모형 등을 테스트하였는데 이중 ARIMA 모형이 가장 적합한 것으로 나타났다.⁸⁷⁾ 즉 미래의 담배부담금을 추계하기 위해 시계열 모형인 ARIMA모형을 이용하는 것이 오차가 가장 적은 것으로 분석된 것이다.

계량분석은 비용편익분석과 마찬가지로 순수한 경제적 분석 도구이다. 계량분석은 부담금이나 세금을 도입할 때 혹은 복지급여를 도입할 때 소요되는 비용을 추정할 수도 있고, 어떤 규제를 도입하고자 할 때 회귀분석을 통해 가장 많은 영향을 미치는 독립변수를 찾아내어 효과적인 정책수단을 찾아내는데 도움을 줄 수 있다. 국회예산정책처의 법안비용추계에서 회귀분석과 시계열 분석은 법안의 비용을 추계하기 위한 유용한 분석도구가 될 수 있다. 비용편익분석과 계량분석은 각각의 한계를 갖고 있음에도 불구하고 법률의 도입, 법제도의 실행 및 효과를 평가하는데 많이 활용되고 있다.

제 3 절 표준비용모델

표준비용모델(Standard Cost Model)이란 일반적으로 시민이나 기업이 법령상의 규제조항에 명시된 각종 정보제공의무(Information obligations)를 이행함으로써 발생하게 되는 비용을 산정하는 방법론을 의미한다.⁸⁸⁾

87) 모형식들은 확률보행과정 $Y_t = -3.23 + Y_{t-1} + \varepsilon_t$, 선형추세모형 $Y_t = 2965.05 - 3.8576t$, 단순지후평활법 $S_n = 0.0431 + 0.957S_{n-1}$, ARIMA $Y_t = -12.528 - 1.539\varepsilon_{t-4} + 0.631\varepsilon_{t-1}$ 로 추정되었다. 국회예산정책처, 법안비용추계: 원리와 실제, 2012. 60쪽.

88) 박영도, *입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2009.

예를 들면, 특정한 법령에서 낚시용 선박업을 운영하는 사업자에 대하여 6개월마다 1회씩 낚시이용자수, 낚시용 선박의 운영횟수 등을 관할 행정기관에 신고하도록 명시하고 있다면, 낚시용 선박업자가 이러한 법령상의 신고의무를 이행함에 필요한 비용을 행정비용(administrative costs)이라 하고, 이러한 행정비용을 측정 내지 산정하기 위한 도구를 표준비용모델이라 한다. 표준비용모델에서 말하는 “행정비용”이란 행정기관이 자신의 업무를 집행하는 과정에서 지출되는 비용을 말하는 것이 아니라, 시민이나 기업이 행정기관에게 각종 보고를 이행함으로써 유발되는 비용을 의미한다. 따라서 표준비용모델은 정부의 “규제”로 발생한 총비용을 측정하며, 규제와 아무런 관련이 없는 행정활동들은 포함되지 않는다.

표준비용모델은 행정적 부담이 국민경제에 어느 정도로 미치는 것 인지를 확인하는 데 도움을 주고, 이와 같은 확인 작업에 의거하여 행정부담의 철폐에 대한 판단을 제공할 수 있다. 표준비용모델은 규제혹은 법령으로 인한 보고의무나 정보제공의무에서 유발되는 비용만을 산정할 뿐이며 규제의 적합성이나 타당성에 관해서는 문제를 제기하지 않는다. 규제의 적합성과 탈규제 등에 관한 문제는 전적으로 정책담당자나 입법자의 관할에 속하는 것이다. 표준비용모델을 이용한 행정비용의 측정은 일반적으로 “가격(Price)”과 “횟수(Quantity)”를 곱하는 방식이다. 여기서 가격(P)이란 보고에 필요한 모든 비용을 포함하며 횟수는 보고의 횟수에 대상기업의 수를 곱하여 산출한 것이다.⁸⁹⁾

89) 이와 같은 일반적인 표준비용모델에 따른 구체적 산정방식을 간단한 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 어떤 법률이 기업에 대하여 매 3개월마다 특정한 자료를 보고할 의무를 규정하고 있고, 이러한 정보를 제공해야 할 기업이 국내에 총 10,000개 존재한다. 또한 이 자료를 보고하기 위하여 직원 1인이 60분의 시간이 필요하고, 시간당 인건비가 60유로에 달한다. 이러한 가정에 기초하여 횟수와 가격을 환산하여 곱하면 총 행정비용을 산출할 수 있다. 이 때 회수(Q)=4회(매 3개월마다 보고) x 10,000(보고의무의 대상기업수) = 매년 40,000건의 보고가 되며 가격(P)=1시간(보고서작성에 소요되는 시간) x 60유로(시간당 인건비)=60유로(개별기업이 1건의 보고를 할 때마다 소요되는 비용)이 된다. 따라서 행정비용은 6유로에 40,000회 보고

이와 같은 산식에 따른 표준비용의 계산을 표준비용측정이라 하고, 이러한 표준비용측정에 관한 공통된 산식을 표준비용모델이라 한다. 문제는 표준비용모델을 구성하는 요소들이 각 국가마다 상이하다는 점이다. 표준비용모델은 오늘날 유럽 전역에 확산되어 있지만, 표준비용모델을 구성하는 개별적인 요소들은 약간의 차이를 보이고 있다. 그 이유는 표준비용모델을 구성하는 개념적 징표들이 각 국가의 문화적, 환경적 특수성에 따라 약간은 달리 나타날 수 있기 때문이다. 그리고 원칙적으로 표준비용모델에 따른 측정은 기업이나 시민이 법규정에 위반하지 않을 것을 전제로 하고 있다.

표준비용모델분석의 측정 단위는 정상적으로 효율적인 기업(normally efficient business)이다. 이것은 규제대상기업 가운데 정상적인 방식으로 행정업무를 처리하는 기업을 의미한다. 즉, 기업은 합리적으로 기대될 수 있는 것보다 더 좋게도 나쁘게도 행정업무를 처리할 수 있기 때문에, 표준비용모델의 취지는 직접적인 규제내용을 확인하는 것이다. 따라서 표준비용모델측정은 특히 더 효율적이거나 비효율적인 기업을 포함하지는 않는다. 따라서 표준비용모델에 의한 행정비용 측정은 실제 비용과 차이가 날 수 있다. 왜냐하면 현실에서 기업들은 모두 효율적인 기업이 아니므로 비효율적으로 행정업무를 처리할 수도 있으며 또 기업이 보고의무를 하지 않는 경우에도 자동적으로 비용이 기업의 수에 따라 계산될 것이기 때문이다.

표준비용모델의 장점은 매우 상세하게 행정비용을 측정할 수 있을 뿐 아니라 정책분야를 넘어 정합성이 있는 다수의 데이터도 수집할 수 있다는 점이다. 나아가 이 모델을 사용함으로써 정부가 부담경감의 수치목표를 설정하고, 시간의 경과에 수반한 진척상황을 측정하는

를 곱하면 매년 2,400,000유로가 된다. 따라서 동 법률은 앞에서 특정한 자료보고의무와 관련하여 모든 기업에 2,400,000유로의 비용을 발생시키고 있다는 점을 알 수 있다. 박영도(2009), 36쪽.

것도 가능하게 된다. 오늘날 다수의 정부는 표준비용모델을 규제전체의 질적 향상을 도모하는 제도의 일환으로 위치하여 다양한 방법으로 표준비용모델의 개발에 전념하고 있다. 표준비용모델은 법령상의 절차부담을 측정함과 아울러 다수 국가의 행정부담경감 프로그램에서 중요한 위치를 차지하고 있다.⁹⁰⁾ 표준비용모델의 측정 및 그 결과를 고려한 부담경감 프로그램은 기업을 대상으로 행해지는 경우가 많으며, 대개의 경우 중소기업에 대한 특별한 배려를 행한다. 그러나 일반 시민과 민간 비영리부문 등 비기업적 부문에 부과되는 부담에 관해서도 측정하고 경감하려는 움직임도 있다.

표준비용모델은 기업 등 사업자에 대하여 당해 규제가 미치는 직접적 영향에 중점을 두는 이른바 경제분석 내지 규제안의 준수비용분석(Compliance Cost Assessment)을 강조한다. 따라서 표준비용모델은 경제성에 중점을 두고 행정집행의 효율성을 높이려는 것이라고 할 수 있다. 표준비용모델은 비용측면에서 법규정을 가능한 한 효율적으로 구성하는데 대한 필수불가결한 정보를 제공해 주며, 이와 관련하여 불필요한 관료주의를 방지하고 절차를 간소화하며 특히, 수범자들에게 비용과 편익의 적절한 관계에 도달할 수 있도록 한다.

표준비용모델은 경제성에 중점을 두고 있지만 엄밀한 의미에서 경제학적인 관점에서의 분석이라고 하기 어렵다. 왜냐하면 표준비용모델은 행정의 비용을 측정할 뿐이지 기업에 제공하는 정보의 가치에 대한 분석은 포함하고 있지 않기 때문이다. 즉 기업이 제공하는 정보가 시장의 경쟁 질서를 확립하고 시장경제의 효율성을 촉진하는데 매우 유용한 정보라면 행정비용의 크기 자체는 중요하지 않을 수가 있기 때문이다. 즉 동일한 행정비용이 드는 규제라고 하더라도 기업이 보고하는 정보의 가치에 따라 행정비용 화폐 한 단위당 효과는 달라질 수가 있다.

90) OECD, *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris 2003, p.3.

입법평가는 특정한 입법목표에 대한 최적의 규제형식을 검증하는 것을 목표로 한다. 즉, 어떠한 규제형식이 순효용을 극대화하는 가운데 규제목표를 최선으로 달성할 수 있는지를 다양한 심사도구를 이용하여 검증한다. 이 점에서 입법평가는 표준비용모델의 범위를 넘어선다고 할 수 있다.⁹¹⁾ 입법평가는 기업이나 시민이 법령상의 정보제공 의무에 기초하여 이행하는 행정적 부담을 평가할 뿐만 아니라, 규제의 효용성과 모든 부정적 효과도 평가의 대상으로 된다. 나아가 입법평가에서는 표준비용모델의 적용범위를 뛰어넘는 비용도 고려된다. 특히, 입법평가를 광범위하게 실시하는 경우에는 규제로 인하여 미치게 될 모든 영향을 계량화 내지 수량화하여 이로부터 도출되는 비용과 편익의 관계를 산정하게 된다. 따라서 표준비용모델은 행정 규제의 비용 측면을 고려한다는 점에서 경제성에 중점을 둔 방식이기는 하나 엄밀한 의미에서 법경제학적 이론적 관점이나 경제학적 분석도구라 하기에는 적절하지 않은 면이 있다. 따라서 표준비용모델은 넓은 의미에서 행정규제에 대한 비용을 추정하는 하나의 방법론으로 보는 것이 타당할 것으로 생각된다.

91) Deutsche Bank Research, *Better Regulation in Deutschland und der EU*, EU-Monitor 47, 2007.

제 4 장 입법평가 제도에 따른 법경제학 방법론

제 1 절 규제영향분석

‘규제영향분석’이라 함은 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의되고 있다.⁹²⁾ 규제영향분석은 규제담당자들로 하여금 문제해결을 위한 정책대안을 설계할 때 규제 및 비규제대안(alternatives to regulation)을 비교·검토하고, 규제의 도입이 불가피한 경우에 규제의 비용·편익, 과급효과, 집행의 실효성 등을 균형 있게 고려하여 최선의 규제대안을 선택하고 합리적 규제 의사결정(regulatory decision-making)을 유도하기 위한 것으로 규제영향분석의 목적은 합리적 정책결정을 통한 규제품질의 제고라고 할 수 있다. 또한 체계적인 분석을 통해 비현실적이고 불합리한 규제의 신설·강화를 방지하기 위한 것이다.⁹³⁾

윤계형(2012)⁹⁴⁾은 규제영향분석의 기능으로 네 가지를 제시하였는데 첫째, 효율적 자원배분의 달성을 위해 필요하다. 이를 위해서는 규제에 대해 편익뿐 아니라 비용도 함께 고려해야 한다. 둘째, 규제영향분석은 정부가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 도와준다. 정책결정 과정에서 규제영향분석 결과는 합리적인 의사결정의 도구역할을 하기 때문이다. 셋째, 규제영향분석은 정치적 이해관계의 노출 및 조정과

92) 행정규제기본법 제 2 조 ①항 5호.

93) 이러한 규제들은 문제해결을 위한 기대효과 없이 법제도상 완결성만을 추구하는 규제, 지나치게 획일적이고 경직적이어서 현실성이 떨어지는 등의 규제, 또한 규제 집행능력 및 자원의 부족으로 집행가중성이 낮으나 법칙만을 강화하는 규제 등을 의미한다. 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 7쪽.

94) 윤계형·박통희·김주찬·홍완식, *입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구*, 한국법제연구원, pp.19-21.

수렴의 기회를 제공할 수 있게 한다. 넷째, 규제영향분석을 통해 규제비용에 대한 관료들의 관심과 책임성을 유도할 수 있다. 일반적으로 관료들은 규제에 대해 편익을 강조하기 쉬우나 규제비용에 대한 분석은 비용과 책임에 대한 관심을 유도할 수 있다. 규제자체는 재정 소요를 수반하지 않지만 국가의 기회비용을 발생하므로 우리나라는 규제영향분석서를 통해 규제에 대한 객관적 사실을 검토하여 질 높은 규제를 선택할 수 있도록 하고 행정의 책임성을 제고하고 기존 규제의 합리적 개선을 유도하도록 하고 있다. 이러한 목적과 기능을 추구하는 규제영향분석은 규제관련 정책결정의 질적 향상을 위한 분석도구이다.

1. 평가기준과 방법론

OECD는 1997년 합리적 규제생산과 규제품질 제고를 위해서 회원국들에게 규제영향분석의 도입을 권고하였다. 이는 사회적 비용을 줄이면서 보다 나은 정부의사결정을 투명하게 하기 위한 것이다, OECD는 규제영향분석이 가져야 할 특징과 항목들을 체계성, 실증성, 일관성 및 유연성, 보편성, 투명성, 시의성, 책임성, 실용성의 8가지로 제안하였다.⁹⁵⁾

OECD는 규제영향분석의 권고안을 제시하였는데, 규제영향분석의 첫째 성과기준은 체계성이다. 분석과 적용이 괴리된 규제영향분석제도는 의도한 성과와 효과를 기대하기 어려우므로 규제영향분석은 정책결정의 전 과정에서 폭넓게 활용되어야 한다는 것이다. 둘째는 실

95) OECD, 『Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries』 Paris, 1997. 구체적 체크리스트들은 다음과 같다. 1) Is the problem correctly defined? 2) Is government action justified?, 3) Is regulation the beset form of government action?, 4) Is there a legal basis for regulation?, 5) What is the appropriate level of government for this action?, 6) Do the benefits of regulation justify the costs?, 7) Is the distribution of effects across society transparent?, 8) Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?, 9) Have all interested parties had the opportunity to present other views?, 10) How will compliance be achieved?.

증성으로서 규제영향분석은 예산이 허락하는 범위 내에서 데이터를 활용한 실증분석이 이루어져야 한다는 것이다. 이것은 정책결정을 위한 규제영향분석이 실증성과 객관성을 확보하여 이러한 분석결과를 토대로 합리적이고 객관적인 정책결정이 이루어지도록하기 위함이다. 셋째는 일관성과 융통성이다. 이는 규제영향분석이 일관성을 확보하면서도 분석기법 적용에 있어서 충분한 유연성을 확보하도록 해야 한다는 것이다. 넷째는 확장성으로서 규제영향분석이 가능한 많은 정책수단에 적용될 수 있어야 한다는 것이다. 규제영향분석은 신설·강화되는 규제뿐 아니라 기존규제에 대한 규제영향분석의 적용도 제시되고 있다. 이밖에 투명성과 자문, 적시성, 대응성, 실용성 등이 규제영향분석의 성과기준으로 제시되고 있다.

미국의 규제영향분석은 OMB에서 발간한 회보 Circular A-4의 규제분석(Regulatory Analysis)를 통해 규제분석의 지침을 확인 할 수 있다.⁹⁶⁾ Circular A-4에서는 행정청이 규제영향분석을 할 때 사용하는 분석방법으로 비용-편익분석을 규정하고 있다.

비용편익분석의 두드러진 특징 중 하나는 편익과 비용 모두를 화폐단위로 표현하여 다양한 특징을 갖고 있는 다른 규제대안들을 하나의 공통기준으로 평가한다는 점이다. 순편익은 예상된 편익과 비용사이의 절대값의 차이로 어떤 정책이 다른 정책보다 더 효율적인지 여부를 가릴 수 있다. 그러나 비용과 편익을 계량화하거나 금전으로 평가할 수 없는 경우가 많다. 만약 금전으로 환산하는 것이 불가능하다면, 왜 그러한지 이유를 설명하고 모든 가능한 양적인 정보를 제시하도록 되어 있다. 예를 들어 만약 수질 규제를 통해 수질이 나아졌을 때 수산자원이 풍족해지는 것을 금전으로 평가할 수는 없다고 하더라도 간접적인 정보들을 얻어야 한다. 배를 타는 사람들을 위하여 수질이 개

96) Office of Management and Budget, Circular A-4(Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis), Washington, 2003.

선된 개천의 길이가 얼마나 되는지, 혹은 낚시꾼이 물고기를 얼마나 더 잡는지의 관점에서 편익을 기술할 수 있을 것이다.⁹⁷⁾

<표 3> 미국 규제영향분석의 세부 분석항목

항 목	내 용
규제조치의 필요성	시장의 실패 또는 그 밖의 사회적 목적: 공공성, 외부성 등
	규제가 최선의 방법인가?
	시장의 효율성을 저해하는가
대체적인 접근	법에 의해 정의되는 다른 대체안
	규제준수 시기의 고려,
	다른 강제수단에 대한 고려
	규제 대상에 따른 요건: 대기업 및 중소기업 등
	지역에 따른 편차 요인 고려
	직접관리보다 시장지향접근 고려
	규제보다 정보이용
분석적 접근	비용편익분석: 규제대체안의 편익 및 비용의 증가분
	비용효과분석: 화폐화 하기 어려운 규제 효과를 비교
	분배효과: 경제효율과 분배효과를 적절히 고려
편익 및 비용의 산출과 측정	편익 및 비용의 분류: 편익 및 비용의 추계로서, 금전가치화 된 것, 수량화되어 있지만 금전가치화 되어 있지 않은 것 등으로 분류
	편익 및 비용의 수량화 및 금전가치화: 정량적 추계
	정성적인 편익 및 비용: 정성적 효과를 중요성에 의해 분류
	장기적 편익 및 비용: 할인율 적용
	리스크 및 불확실성의 취급, 중대한 불확실성이 있는 경우 그럴 듯한 전제조건에 기초하여 편익 및 비용을 설명

97) 동일한 분석에서 금전으로 평가되고 물리적으로 계량화된 효과들의 평가액이 혼합되는 경우에는, 그러한 효과의 시점과 발생가능성을 기술함으로써 편익의 이중계산(double-counting of benefits)을 피하여야 한다.

항 목	내 용
전문적인 분석의 요건	중소기업 및 소규모사업에 대한 영향
	정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부담을 만들어내는지 검토
	어린이들에 대한 영향: 어린이들에게 불리한 영향을 미칠 가능성
	에너지 효과: 중대한 에너지 조치에 에너지 효과 설명서 작성

자료: Circular A-4, “Regulatory Analysis”, OMB, 2003

우리나라는 『행정규제기본법』을 두고 모든 행정부처의 신설강화 규제에 대하여 국무조정실 산하 규제개혁위원회에서 발간한 규제영향분석서 작성지침에 따라 엄격한 ‘규제심사’ 과정을 반드시 거치도록 법적으로 강제하고 있다. 규제영향분석은 행정규제기본법 제7조와 동법 시행령 제6조에 근거하여 8개 항목 20개 평가요소에 따른 규제영향분석서를 작성하도록 되어 있다. 8개 요소는 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 규제목적의 실현가능성, 규제외 다른 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복여부, 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, 경쟁제한적 요소의 포함여부, 규제내용의 객관성과 명료성, 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, 관련민원사무의 구비서류·처리 절차 등의 적정여부 등으로 이루어져있다.

<표 4> 평가요소별 규제영향분석

1) 규제의 필요성	
1)-1. 문제정의 (배경과 원인)	규제의 신설이나 강화로 대처하려는 문제가 대두된 배경이나 경위(예:사고나 재난의 발생 등)를 기술 문제 발생의 원인을 분석하여 기술(직접 및 간접적 원인으로 구분) 문제의 심각성(성격과 크기 등을 포함) 또는 문제해결의 시급성을 보여 주는 객관적 자료를 제시

<p>1)-2. 규제의 신설·강화 필요성</p>	<p>문제해결을 위해 정부가 꼭 개입해야만 할 이유 또는 규제의 신설·강화 등의 조치가 필요한 이유(시장실패) 등을 기술</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 시장실패 요인이 존재할 때 규제의 신설·강화가 정당화 되므로, 우선 시장기능 또는 민간의 자율에 맡겨서는 문제 해결이 어려운 이유를 명시적으로 제시하고 기술 - 기존의 규제나 정부개입이 문제해결에 부적절 또는 불충분한 이유 기술 - 아래와 같은 비규제대안으로 문제해결이 부적절 또는 불충분한 이유 기술 <ul style="list-style-type: none"> * 비규제 대안 : 보조금 지원, 경제적 유인(관련 세금 감면 혜택, 저리 융자 등), 사회운동(각종 캠페인, 공익광고 등)의 전개 등 필요시 국내외의 유사사례 및 제도를 인용하여 해당 규제의 신설 또는 강화의 정당성을 설명
<p>2) 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교</p>	
<p>2)-1. 규제대안의 검토</p>	<p>규제목표 달성을 위해 상정할 수 있는 복수의 대안을 명시적으로 제시하고 상정된 대안을 아래의 기준에 따라 비교</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제방식 <ul style="list-style-type: none"> * 민간의 자율성·창의성이 활용될 수 있는 여지의 확대를 위해 명령·지시적 규제보다는 시장유인적 규제 우선 * 포지티브(원칙적 금지·예외적 허용)방식보다는 네거티브 방식(원칙적 허용·예외적 금지) 우선 * 투입기준 규제보다는 성과기준 규제 우선 * 정부의 일방적 규제보다는 자율규제의 여지 검토 - 시장경쟁(공정경쟁)에 미치는 영향 <ul style="list-style-type: none"> * 규제목적 달성과 무관하게 진입제한의 효과를 일으키거나, 독과점구조의 고착화 가능성, 담합을 조장할 가능성 등이 없거나 낮은 규제대안 우선 - 중소기업에 대한 정책적 배려 <ul style="list-style-type: none"> * 중소기업에 대하여 과도한 규제비용을 유발하지 않는 규제 우선 * 이런 목적에서 기업규모에 따른 차별적 집행(집행시기, 집행 방법 등의 차별)이 가능 또는 필요한 규제방식인지 검토

	<ul style="list-style-type: none"> - 국제무역 및 투자규범과의 상충성 <ul style="list-style-type: none"> * 부당한 무역거래 제한 가능성, 국내외 기업의 차별대우, 외국인투자 등에 미치는 왜곡효과가 적은 규제대안 우선 - 다양한 의무이행방법에 대한 검토를 기술 <ul style="list-style-type: none"> * 의무이행 방법의 선택여지 부여, 민원처리기한 경과시 의제처리 등
2)-2. 비용·편익 분석과 비교	<p>규제로 인해 야기되는 각종의 사회적 비용을 세부항목으로 열거(측정이 가능한 항목은 최대한 계량화하여 제시)</p> <p>규제로 인해 기대되는 사회적 편익을 세부항목으로 열거(측정이 가능한 항목은 최대한 계량화하여 제시)</p> <p>규제의 비용편익분석에 사용된 측정 및 추정 방법을 간략하게 설명 선택된 규제대안의 비용과 편익을 종합 비교한 수치 제시</p>
3) 규제내용의 적정성 및 실효성	
3)-1. 규제의 적정성	<p>규제문제의 심각성, 국내외 유사사례, 국제적 기준, 비례의 원칙 등에 비추어 적정한 지 검토</p> <p>구비서류, 처리절차, 관리감독, 보고 절차 등의 적정성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 규제도입으로 인한 피규제자의 행정부담을 구체적으로 기술하고, 절차를 간소화 하거나 부담의 감축이 가능한 요소가 없는지 검토
3)-2. 이해관계자 협의	<p>부처협의 및 입법예고 과정에서 제기된 피규제자, 이해관계자, 관련기관 등의 의견을 기술</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자들과 협의 여부(서면, 공청회 등 협의 방식 및 일시와 장소 등 명시) - 제시된 의견에 대한 검토 및 조치사항 명시
3)-3. 규제집행의 실효성(집행 자원·능력)	<p>규제의 효과적 집행을 위한 준비가 되어 있는지 검토하고 그 근거를 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현행 보급·보편화된 기술로 규제의 집행·이행이 가능한지 검토(기술적 집행 가능성) - 현행 행정인력·예산으로 규제집행이 가능한지, 인력·예산 확대가 필요하다면 이에 대한 준비가 되었는지 등을 검토(행정적 집행 가능성)

	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 집행이 지방자치단체에 위임될 경우 필요 인력과 예산에 대한 지원조치를 강구하고 있는지 설명하고 근거 제시 - 기존 규제가 있을 경우 그 규제의 집행실적이나 규제준수율에 대한 조사자료 등을 제시
--	--

자료: 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2008. 19쪽.

『행정규제기본법』은 규제의 신설 및 강화에 대한 규제영향분석을 실시할 때 가능한 한 객관적인 자료와 계량분석 통해 실제적으로 효과가 있는 분석을 하도록 하고 있으며 기존 규제의 강화 및 기한연장 등에 대한 분석도 가능한 한 제로베이스에서 체계적이고 종합적인 규제영향분석을 실시하도록 하고 있다.

규제영향분석의 평가요소들을 살펴보면 크게 규제 도입의 필요성, 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교, 규제내용의 적절성 및 실효성으로 나뉘어져 있다. 규제영향분석은 평가항목과 분석방법론이 모두 시장경제의 논리에 근거를 두고 있다. 우선 규제의 필요성을 점검하는 평가요소항목들은 규제의 대상은 기본적으로 민간부분의 거래에 대한 것임을 시사하고 있다. 민간부분이란 사적인 영역에서의 거래를 말하는 것으로 즉 규제영향분석의 대상은 기본적으로 시장(market) 및 시장의 참여자들, 혹은 시장의 거래자들이라 할 수 있다. 이때 규제의 필요성이란 정부가 시장에 개입할 필요성을 말하며 이는 시장실패가 존재하는 시장을 말한다. 즉 정부의 개입이 없는 자유로운 시장이 효율적인 자원배분을 가져오지 못하고 사회적 후생을 극대화하지 못하고 사장손실(deadweight loss)를 가져올 때 시장실패가 존재하게 되고 이 때 정부가 시장에 개입하는 규제가 정당성을 갖게 된다. 따라서 규제영향분석의 첫 번째 평가항목은 2장에서 살펴본바와 같은 법경제학적인 관점이다. 즉 기본적으로 시장을 분석대상으로 하여 시

장의 효율성을 중시하는 관점이다. 둘째, 규제의 방법에 대한 평가도 경제학적 분석 논리에 기초를 두고 있다. 규제대안을 검토할 때 통제 명령적인 것을 최소화하고 시장유인적인 규제방식을 극대화하도록 하고 있다. 예를 들면 환경오염에 대한 규제를 할 때 통제와 명령대신 시장유인적인 정책을 사용하는 것이다. 또한 시장유인적인 정책을 사용한다고 하더라도 피구세를 부과하는 것이 적절한지, 아니면 오염배출권제도를 도입하는 것이 적절한지 규제대안을 비교할 수 있다. 피구세는 적절한 세금의 수준과 오염의 수준을 정하기 위해서는 오염에 대한 기업의 수요곡선을 알아야 하는 단점이 있는 반면 피구세는 정부 수입을 증가시켜 이러한 조세수입을 환경개선에 사용할 수 있다는 장점이 있다. 반면 오염배출권제도는 좀 더 시장유인적인 정책이라 할 수 있다. 오염배출권제도는 정부가 적정한 오염의 총량을 정하고 오염의 배출권한을 기업들끼리 거래하게 하는 것이다. 따라서 오염에 대한 수요가 많으면 배출권의 가격이 높아질 것이고 친환경적 기술개발을 한 기업은 오염배출권을 높은 가격에 판매함으로써 수익을 창출할 수 있다.⁹⁸⁾

비규제대안으로 평가항목에서 제시하는 다른 방법으로 보조금, 경제적 유인, 혹은 사회 교육 등을 들고 있다. 즉 세금이나 규제를 통한 시장개입을 통해 시장실패를 해결하는 방법도 있으나 이는 시민의 저항에 부딪힐 가능성이 있으므로 보조금이나 경제적 유인 등으로 거래자들로 하여금 자발적으로 자신의 이익을 추구하게 함으로써 사회적 후생을 극대화하는 방법이다.⁹⁹⁾

98) 이것은 시장의 원리를 더 활용한 정책으로서 기업의 오염에 대한 수요곡선을 알 필요가 없고 경험적으로 환경오염을 줄이는데 매우 효과적인 제도로 인정을 받고 있다. 다만 이 경우는 정부의 조세수입대신 친환경기술을 개발하는 기업에게 수익이 돌아가도록 되어 있다.

99) 그러나 이것은 보조금, 혹은 지원금 등의 정부 지출이 소요되므로 이러한 결정을 위해서는 법안비용추계가 필요하게 된다.

세 번째 평가항목은 규제내용의 적절성 및 실효성이다. 구체적인 항목은 규제도입을 인한 피규제자의 부담과 의견을 조사하고 규제를 집행하기 위한 행정인력 및 예산이 마련되어 있는지를 평가하는 것이다. 이것은 규제가 실제로 진행되는 현실에서의 문제점들을 파악하기 위한 것이다. 그러나 진정한 의미에서 규제의 실효성은 사후적으로 점검되어야 할 부분이다. 즉 규제도입으로 과연 시장실패로 인한 후생 손실이 줄어들었는가 하는 점이다. 규제로 인해 오히려 시장왜곡만 일어나고 사회적 후생 즉 소비자나 기업, 그리고 정부의 잉여의 합이 플러스가 되지 못한다면 성공적인지 못한 규제라고 평가할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 즉 규제영향분석은 도입목적과 분석 대상, 그리고 해결방안을 포함한 분석과정 전체가 경제학의 영역이라고 하고 과연 아니다. 그것은 우선 정책과 분석 대상이 시장이며 정부의 개입의 근거와 그 해결방안도 경제학적 원리에서 찾고 있기 때문이다.

미국과 우리나라의 경우에서 살펴보았듯이 규제영향분석에서 가장 중요하게 쓰이는 방법론은 비용편익 내지 비용효과분석이다. Weimer & Vining(1999)¹⁰¹⁾은 정책분석론적 차원에서 정책대안의 선택을 위하여 적용 가능한 분석방법들을 정책분석의 목적, 계량화 및 화폐화의 가능성을 기준으로 분류하였다. 효율성 분석은 비용과 편익이 물리적 단위로 계량화가 가능하다는 전제하에서 시행된다. 그러나 화폐적 가치로의 환산가능성이 불가능한 경우에도 비용효과분석, 위험편익분석 등을 통한 분석을 시도하게 된다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 비용편익분석은 비용과 편익의 측정에 있어 여러 가지 가정이나 비시장재화

100) 사회적 후생이란 통상 소비자 잉여, 생산자 잉여의 합으로 간주되지만 정부 개입의 결과 정부지출 혹은 정부 수입이 발생하므로 이 부분은 정부와 민간사이에 이전된(transfer) 부분이므로 정부수입의 순변동도 합계해야 한다. Pindyke, R., & Rubinfeld, D., *Microeconomics*, 8th Edition, Pearson, 2013, Chapter 9. The Analysis of Competitive Market.

101) Weimer, D. L., and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd. ed., NJ.: Prentice-Hall, Inc., 1999.

들의 가치 측정에 있어 어려가지 어려움이 있다. 비용의 추정은 할인율을 이용하여 상대적으로 계량화하기 용이하나 비시장가치의 측정은 지불의사와 수요곡선, 사회적 후생 및 설문조사 등 여러 가지 가정을 전제한 경제이론과 주관적 판단에 의존하게 된다. 비용편익분석의 내재적인 한계로 인하여 비용편익분석이 객관적이고 과학적인 분석결과를 제시한다기 보다는 오히려 공공투자가 정책의 도입의 근거를 제시해주며 남용되는 경우가 있다는 우려가 있다.

비용편익분석은 원래는 객관적이고 과학적인 방법으로 순편익을 측정하기 위한 분석도구이지만 이것이 입법평가에 적용될 때에는 단순히 화폐적 가치만이 아니라 비시장적 가치의 측정을 포함한다. 규제로 인해 발생하는 편익이 시장에서 거래되는 재화와 용역인 경우에는 편익가치인 지불의사액을 재화와 용역의 시장수요곡선으로 측정할 수 있지만 소비자잉여의 개념은 시장수요의 추정을 필요로 하는 개념이며 시장수요곡선의 추정 자체가 지불의사라는 간접적이고 주관적인 평가로 이루어지는 것이다. 소비자 잉여와 생산자 잉여를¹⁰²⁾ 합한 것이 사회적 후생인데 비용편익분석에서 편익과 비용의 차이인 순편익(net benefit)을 최대화 한다는 것은 사회적 후생을 최대화 하는 것과 같은 것이다. 즉 규제영향분석에서 비용편익분석이란 사회적 후생에 대한 평가를 포함하게 되는데 여러 가정과 주관적 판단 등으로 구성되는 사회적 후생을 계량화하려는 순간 비용편익분석의 고유의 장점은 오히려 줄어들게 되는 역설적인 결과가 초래된다. 따라서 비용-편익분석을 입법평가에 적용할 때에는 그 한계를 명확히 하는 것이 필요하다.

102) 또한 생산자가 재화나 용역을 시장에서 판매할 때에 받는 시장가격에서 생산자의 비용을 뺀 금액을 생산자 잉여(Producer Surplus)라고 하는데 생산자 잉여는 상품의 가격에서 생산비용을 차감한 것이므로 소비자잉여보다 상대적으로 측정이 용이하다. 그러나 인적자본 및 물적 자본에 대한 모든 기회비용을 포함해야 하므로 비용조차 항상 계량화가 가능한 것은 아니다.

규제영향분석은 분석의 목적, 분석의 대상, 평가의 기준, 분석방법론 등이 모두 경제학적 관점에서 경제학적 분석도구들을 이용한 평가라고 할 수 있다. 따라서 규제영향분석에 의한 법률의 평가는 기본적으로 법경제학의 영역이라 할 수 있다. 규제영향분석에서 주관적인 평가의 한계를 극복하기 위해서 비용편익분석이 사용되고 있으나 여러 가지 원인들로 인해 계량화 및 객관화의 한계가 있다. 아래에서는 이러한 성격을 지닌 규제영향분석제도가 우리나라에서 실제로 어떻게 전개되었는지 살펴보고자 한다.

2. 규제영향분석의 실태

규제영향분석은 앞에서 논의한대로 민간영역에서의 거래에 대한 정부의 규제가 어떤 영향을 주는지에 대한 경제학적 관점에서의 분석이 핵심을 이룬다. 그러나 우리나라의 실제 규제영향분석제도는 성공적으로 시행되고 있지 못하는 것으로 나타나고 있다. 김태윤외(2008)¹⁰³⁾이 2001년 4월부터 2006년 12월까지 16개의 부처에서 작성한 법률심사(안) 중 규제개혁위원회에 중요규제로 등록된 287건의 신설 및 강화규제에 대한 규제영향분석서를 평가한 결과 우리나라 정부의 규제영향분석의 수준은 전반적으로 낮은 것으로 평가하였다.

김태윤(2008)에 의하면 규제영향분석서의 빈도분석 결과, ‘잘함’의 비중은 ‘규제의 필요성’과 ‘외부 자문’에서 각각 38.3%, 33.1%로 가장 높게 나타났으며 ‘못함’의 비중이 50% 이상인 항목은 ‘규제대안의 검토’, ‘비용의 분석’, ‘편익의 분석’, ‘불확실성의 고려’, ‘배분적 정의’, ‘집행 및 점검’으로 나타났다. 세부 분석항목별로 살펴보면, ‘규제의 필요성’항목은 110건(38.3%)이 규제의 필요성을 구체적 사례를 이용하여 언급한 것으로 나타났으며, 필요성을 언급하지 않은 경우는 3건

103) 김태윤·정재희·허가영, “한국정부의 규제영향분석의 수준”, *규제연구* 제17권 제 2호, 2008.

(1.0%)에 불과해, 거의 대부분의 규제영향분석서가 규제의 필요성에 대하여 상세히 기술한 편이라고 볼 수 있다. ‘정부개입의 정당성’은 정부개입의 근거로서 시장실패를 규명하였는가의 여부를 평가하는 항목으로, 시장실패를 언급하지 않은 경우가 90건(31.4%)이었다. ‘규제대안의 검토’는 비규제안을 검토했는가의 여부를 평가한 것으로, 구체적으로 다양한 대안을 검토한 경우는 4건(1.4%)에 불과했으며, 대부분인 246건(85.7%)은 검토하지 않은 것으로 나타났다. 검토한 41건(14.3%)의 경우에도 규제대안의 검토를 제시하기보다는 규제의 필요성을 재설명하는 수준에 그쳤다. ‘비용의 분석’항목은 규제로 인한 사회적 부담을 기회비용의 개념으로 확인하였는지를 평가한 것이다. 사회적 비용을 검토하지 않거나 계량화할 수 있는 비용을 정성적으로 서술한 경우가 196건(68.3%)이며, 구체적으로 제시한 경우는 28건(9.8%)에 불과했다. 규제의 비용은 기회비용의 개념으로 파악해야 함에도 불구하고 규제비용과는 관계가 없는 정부예산지출이나 직접비용등으로 계산한 경우가 많았다는 것이다.¹⁰⁴⁾

‘편익의 분석’항목에서는 규제로 인한 사회적 편익을 구체적으로 서술하였는지를 평가하였는데, 사회적 편익을 검토하지 않거나 계량화할 수 있는 편익을 정성적으로 서술한 경우가 209건(72.8%)으로 매우 높게 나타났다. 즉 대부분의 규제영향분석서에서 ‘추정할 수 없음’이라고 하거나, 단순한 근거를 토대로 비용보다 편익이 큰 것으로 판단된다고 언급하는 수준에서 그쳤다. 편익을 구체적으로 분석한 경우는 23건(8.0%)에 불과했다. ‘할인율의 활용’은 추정된 편익과 비용의 현재가치를 할인율을 이용하여 비교 검토하였는가를 평가하는 항목으로, 대부분(75.3%)이 단년도 분석이라 할인율 검토가 해당되지 않는 것으로 조사되었으나, 나머지 24.7% 중 13건인 4.5%만이 할인율을 고려한 것으로 나타났다. 20.2%에 해당하는 58건은 할인율을 검토하지 않았다.

104) 김태윤, “규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰”, *한국행정연구*, 7(1), 1998.

‘불확실성의 고려’는 규제준수 및 집행상 불확실성, 그리고 규제목표의 비가역성을 고려해야 하지만, 규제 준수율은 100%를 가정하였고 집행의 불확실성을 고려한 경우는 1건에 불과했다. 불확실성 항목에 해당하지 않는 25%를 제외하더라도, 대부분인 173건(60.3%)이 불확실성을 고려하지 않은 것으로 나타났다. ‘배분적 정의’는 규제가 배분적 정의와 관계없는 경우인 32.8%를 제외하고, 대부분인 164건(57.1%)이 배분적 정의를 고려하지 않았다. 나머지 29건(10.1%)도 규제 성격상 배분적 정의에 입각하여 제정되었거나 수혜자와 피해자를 간접적으로 고려한 경우이며, 배분적 정의를 명확하게 고려한 경우는 한 건도 없는 것으로 나타났다. ‘외부 자문’은 외부 자문을 받은 경우가 95건(33.1%)으로 비교적 높게 나타났으며, 외부로부터의 자문을 받지 않았더라도 정부 내 관련부처의 자문을 받은 경우가 129건(44.9%)으로 나타났다. ‘집행 및 점검’항목에서는 규제의 이행방안, 이행수준 및 사회경제적 부담 등을 고려하였는가의 여부를 평가한 것으로, 거의 대부분인 237건(82.6%)이 단순히 ‘문제없음’으로 기술하였고, 기존 예산과 인력으로 100% 집행이 가능하다고 기술하였다. 예산 및 인력의 추가확보 필요성을 구체적으로 고려한 경우는 23건(8.0%)에 불과하였다. 마지막으로 ‘경쟁제한성’은 규제에 경쟁제한적 요소가 있는지의 여부를 검토한 것으로, 해당하지 않는 249건(86.8%)의 규제를 제외한 나머지 38건(13.3%) 가운데에서도 경쟁제한 요소에 대한 대안을 제시한 경우는 한 건도 없었다.¹⁰⁵⁾

국회예산정책처(2009)¹⁰⁶⁾는 2008년 규제개혁위원회의 경제분과위원회와 행정사회분과위원회의 심사를 받은 중요규제 159건에 대해 규제영향분석서를 평가하였다. 그 결과 여전히 규제영향분석서의 질적 수준

105) 김태윤·정재희·허가영, “한국정부의 규제영향분석의 수준”, *규제연구* 제17권 제2호 2008, 156-157쪽.

106) 국회예산정책처, *2008년도 정부 규제영향분석서 평가*, 2009.

이 미흡한 것으로 나타났다. 이 중 주요 평가항목의 결과를 살펴보면 규제의 필요성에 대한 항목이 다른 평가항목과 비교할 때 대체적으로 수준이 양호한 것으로 평가되었으나 여전히 평가대상의 52.8%에 이르는 규제영향분석서가 규제의 필요성에 대한 규명이 미흡한 것으로 평가되었다. 구체적인 검토 항목을 보면 전체 평가대상의 83%가 규제대안을 전혀 검토하지 않을 것으로 나타났으며 비용항목을 확인하지 않은 분석서가 전체의 81.8%에 이르렀다. 또한 규제영향분석의 핵심이라 할 수 있는 비용과 편익의 측정 역시 제대로 이루어지지 않은 것으로 나타났는데, 비용측정 항목의 경우 평가대상의 84.9%가 비용을 제대로 측정하지 않은 것으로 나타났으며 편익측정 항목의 경우도 전체의 88.7%가 편익을 제대로 측정하지 않은 것으로 평가되었다.

국회예산정책처(2008)¹⁰⁷⁾는 또한 2007년도 규제개혁위원회 심사를 받은 총 1,259건의 정부 규제영향분석서 중 국회예산정책처가 중요규제로 분류한 328건의 규제에 대해 규제영향분석서를 평가하였는데 비용추정의 경우 전체의 84.1%, 편익추정의 경우 전체의 82%(269건)의 규제영향분석서가 비용과 편익의 화폐화 또는 계량화를 통한 비용 또는 편익추정의 노력이 미약한 것으로 평가하였다.¹⁰⁸⁾

허가영(2006)¹⁰⁹⁾은 규제영향분석의 주요 오류로 기회비용과 정부개입의 근거항목을 들었다. 주요한 오류는 회계적 지출을 비용으로 고려한 경우이다. 비용편익분석에서 비용은 기회비용으로 회계적 지출과 구분

107) 국회예산정책처, 2007년도 정부 규제영향분석서 평가, 2008.

108) 비용측정의 경우, 보건복지부의 「생애전환기 건강진단 실시시준 고시 제정안」의 <1차 건강진단을 받은 수검자에 대한 2차 건강진단 실시> 규제의 경우 현행 건강검진이 268억 소요되는 데 비해 새롭게 바뀌는 건강검진 제도하에서는 350억원이 소요되어 82억원의 추가비용이 발생한다고 추정하였지만 새로운 규제하에서는 일괄적 검사항목의 적용대신 개인별 차등화 된 검사를 적용함으로써 비용이 증가할 수 있음에도 개인당 비용을 종전과 같은 12,720원으로 적용하여 비용을 과소추정하였다고 분석되었다. 최미희, *규제의 법경제학 연구*, 한국법제연구원, 2009, 92-93쪽.

109) 허가영, “우리나라 규제영향분석서의 실태분석”, 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2006.

해야 하지만, 피규제자가 지불하는 회계적 지출을 비용으로 계산한 것이다. 「근로자퇴직급여보장법」(’04.10.18) 중 ‘퇴직(연)금제도의 적용 확대’에서 비용으로 기업이 연간 적립해야하는 퇴직금을 설정했지만 이 비용은 회계적 지출이며 장기적 관점에서 피고용자에게 이전될 회계적 지출이므로 사회적 비용을 발생시키는 것이 아니다. 이 규제는 오히려 퇴직금을 퇴직시 일시에 지급하지 않고 매년 적립함으로 중소기업 근로자가 퇴직금을 받지 못하게 될 위험을 오히려 낮추는 효과가 있다고 할 수 있다고 지적했다. 비용계산에서의 오류의 또 다른 예는 비용을 행정부에서 부담하는 비용개념으로 접근한 경우로서 정부에서 부담하는 비용을 규제의 비용으로 간주하여 정부부담이 없는 경우 해당 규제의 비용이 존재하지 않는다고 기술하는 경우이다. 「주택건설촉진법시행령 및 주택공급에 관한 규칙」(’03.6.13) 중 ‘주택건설사업계획의 승인을 받아야 하는 주상복합아파트의 범위 확대’에 대한 규제 영향분석에서는 비용발생이 없다고 기술하였으나, 동 규제는 분양권 전매를 금지함으로써 사유재산권을 침해하고, 투자기회 손실로 인해 기회비용이 발생한다. 또한 신고나 등록관련 규제의 경우 행정비용이 발생하지 않지만 대상자들이 신고·등록에 소요되는 시간비용 등은 모두 기회비용으로서 계산되어야 함에도 불구하고 고려되지 않았다.¹¹⁰⁾

허가영(2006)은 또한 시장실패가 없는 경우를 정부개입의 근거로 제시한 경우들을 지적하였다. 예를 들면 「국민기초생활보장법시행령개정안 및 의료급여법시행령시행규칙 개정안」(’02.12.6) 중 ‘근로능력자 연령기준 및 질병기준 조정’은 사회복지 대상관련 규제, 1종 수급권자 연령기준 및 질병기준 조정은 복지대상에 대한 것이므로 시장실패에 해당한다고 보기 어렵다는 것이다. 또한 「신행정수도의건설을위한특별조치법」(’03. 9.5)과 「악취방지법제정법률안」에 대한 신설강화규제 심사안(’02.12.6)은 기존 규제를 새로운 법을 제정하면서 정비·완화하는 것

110) 허가영(2006), 전계서 13쪽.

으로 시장실패와 관련 없다고 평가하였다.¹¹¹⁾ 또한 「국민연금법」(’03. 10.2) 중 ‘국민연금 기본연금액 및 보험료율 개정’은 기존 규제내용의 변경에 관한 것으로 국민연금법 자체는 시장의 실패에 기인하지만, 해당 규제는 시장실패와 관련 없고 오히려 정부의 실패에 해당하는 것으로 지적하였다.

김태윤(2011)¹¹²⁾은 규제영향분석에서 편익의 평가에 초점을 두어 우리나라 규제영향분석서의 실태를 분석하였는데, 2008년 6월부터 3년 여 동안 규제개혁위원회가 심의한 총 1,537개의 세부안건에 대한 규제영향분석서를 평가한 결과 편익 평가 및 측정의 경향성을 파악할 수 있는 수준의 규제영향분석서는 전체 1,537개 중 5.7%에 해당되는 불과 87건이었는데, 이 87건의 규제영향분석서를 분석틀에 입각하여 분석한 결과 편익의 과대계상이 현저하게 드러났다고 평가하였다. 즉 최소한의 입증이 존재하지 않거나, 준수율 등을 고려하지 않은 근거 없는 낙관적인 전망 등이 주를 이루었고, 비용편익분석의 최소한의 이론적 입장에 부응하지 못하는 할인율의 적용과 분배적 가중치의 무시 및 이중계산의 경우도 많았다. 그리고 나머지 1,450개의 분석서에서의 편익 평가 및 측정결과는 객관적인 토론을 위한 근거가 거의 없는 것으로 평가되었다.

3. 평가 오류의 원인

이와 같이 구체적으로 규제영향분석서를 분석한 연구들은 모두 우리나라의 규제영향분석의 내용이 부실하다는 점들을 지적을 하였다. 이에 대한 원인은 여러 가지가 있겠으나 크게 두 가지로 구분된다고 볼 수 있다 첫째는 규제영향분석의 가장 중요한 분석방법론으로 쓰이

111) 허가영(2006), 전계서 15쪽.

112) 김태윤, “규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구”, *규제 연구* 제20권 제2호 2011.

고 있는 비용편익분석의 한계로 인한 것이고 둘째는 실제로 규제영향 분석서를 작성하는 평가자의 역량의 한계라고 할 수 있다.

Viscusi(1997)¹¹³⁾는 규제영향분석 방법별 내용과 장단점 등을 <표 5>와 같이 제시하였다. 규제영향분석을 위한 방법론들은 비용편익분석, 비용효과분석, 위험분석 등이 있는데 각각의 방법론들은 장점과 단점을 갖고 있다. 비용편익분석은 순편익을 통해 규제의 필요성 여부를 판단할 수 있게 한다는 점에서 장점이 있으나 근본적으로 계량화의 어려움이라는 한계가 있다.

<표 5> 규제영향분석 방법의 분류

개 념	내 용	장 점	단 점
비용 편익 분석	- 추정된 순편익이 양 (+)인 규제는 바람직함	- 규제의 호의적, 비호의적 효과를 반영 - 결과적으로 사회전체에 도움이 되는 정책의 확인	- 편익 계량화 및 가중치 부여의 어려움 - 정책비용 부담자들에게 실제적 보상이 이루어지지 않을 경우 B/C기준의 설득력 저하
비용 효과 분석	- 달성된 편익 단위당비용의 계산 - 동일한 비용으로 보다 많은 편익을 발생시키는 정책 선택	- 비효율적인 정책대안의 제거 - 정책대안들의 상대적 편익발생 지수의 제시	- 최적 편익수준의 결정문제는 해결 못함 - 기준의 불완전성: 한 정책에 의해 여러 종류의 편익이 발생할 경우와 한 정책이 적은 비용으로 적은 편익을 산출할 경우

113) Viscusi, W. Kip., “Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” in OECD, *PUMA*, 1997, pp.195-208.

개 념	내 용	장 점	단 점
위험 분석	- 정책에 의해 영향 받는 위험 및 관련 건강 영향의 계량적 평가	- 정책의 위험감소 효과에 관한 정보의 제공	- 규제의 위험영향은 다양, 위험들 간의 직접 비교 곤란 - 위험감소 비용의 평가와 위험외의 다른 영향평가는 하지 않음
비용 평가	- 기업, 소비자, 근로자에 미치는 규제 준수비용평가	- 규제에 의해 사회가 부담하는 총비용의 종합적 평가 시도 - 규제의 경제적 실현가능성 점검	- 규제의 편익평가는 하지 않음 - 규제편익에 의해 정당화될 수 있는 특정 비용수준의 미확인

출처: Viscusi(1997), 176쪽

비용효과분석은 여러 가지 정책대안들 중에서는 가장 비용대비 가장 효과적인 대안을 선택하게 하는 장점이 있으나 최적수준의 편익에도달하게 하지 못하는 단점이 있다.¹¹⁴⁾ 또한 위험분석도 다양한 위험들에 대한 직접적인 비교가 어렵기 때문에 어떤 위험이 더 나은지에 대한 판단이 어려우며 분석의 초점도 전체 비용과 편익이 아니라 위험을 감소하기 위한 부분에 초점을 두기 때문에 정책 대안에 대한 최종적인 판단근거를 제시하기 어렵다. 따라서 비용편익분석 이외의 분석방법들은 규제대안을 선택하는데 있어 간접적이거나 부분적인 정보를 제공해주게 된다. 따라서 비용편익분석이 계량화의 어려움이 있지

114) 비용효과분석은 편익단위당 비용을 측정하는 것이기 때문에 전체적인 순편익을 최대화 하는 규제방안을 항상 발견하지 못할 수도 있다. 예를 들어서 첫 번째 규제방안이 두 번째 방안에 비해 비용효과는 더 적게 나타나지만 첫 번째 규제방안이 두 번째에 비해서 규모가 훨씬 클 경우에는 순편익의 총합은 첫 번째 규제방안이 더 클 수가 있다. 유성민(2012) 52쪽 참조.

만 규제대안에 대한 전체적인 분석결과를 제시한다는 점에서 장점이 있다. 혹은 분석에 필요한 자료수집이 가능하다면 여러 가지 분석방법론을 동시에 활용하여 종합적인 분석을 하는 것도 바람직할 것이다.

그러나 실제 규제영향분석의 내용의 충실도와 분석의 오류는 규제영향분석서를 작성하는 평가자에 의한 것들도 많다. 김태운(2011)은 규제영향분석서의 비용과 편익의 추정에서 오류들을 지적하였는데 많은 경우 비용편익분석 방법론 자체의 문제라기보다는 평가의 실수 혹은 평가자의 평가 역량과 관계된 것들이라고 할 수 있다. 김태운(2011)은 평가의 오류를 장기적 편익에 대한 할인율의 축소, 중복산정, 간접적 편익의 일방적 계상, 분배적 가중치의 배제, 현실성이 부족한 준수율 및 목표달성률, 지나친 낙관, 그리고 근거 없는 가정으로 일곱가지로 분류하였다. 대표적인 것들로써 첫째, 장기적 편익에 대한 할인 배제 또는 할인율 축소를 하는 것이다. 규제나 정책은 그 효과가 단기적으로 일시에 나타나기보다는 장기적으로 나타나는 경우가 대부분이다. 따라서 비용편익분석은 규제나 정책을 운영하는 과정에서 발생할 것으로 예측되는 모든 비용과 편익을 ‘장기적’ 시각에서 종합적으로 평가해야 한다는 점에서 할인율의 적용이 중요한 의미를 갖는다.

두 번째는 중복산정의 문제이다. 이중계산 또는 중복산정은 대표적인 편익 과대계상의 방법이라 할 수 있다. 일례로 규제로 인하여 특정 집단의 소득 또는 매출의 증가가 일어나는 경우 ‘사회’ 전체적인 관점에서 단순한 소득 이전(pure transfer)일 가능성이 있으므로 편익으로 계상하지 않아야 하는 경우가 많다. 김태운(2011)은 예를 들어 품질인증을 통한 시장에서 매출액의 증가는 단순한 소득의 이전이므로 사회적 후생의 증가라고 볼 수 없다고 지적한다.¹¹⁵⁾

115) 예를 들면 『지능형로봇 개발 및 보급 촉진법 시행령 .시행규칙 제정안』의 지능형로봇 품질인증제도 실시 및 품질보장사업 감독 사례의 경우 지능형로봇의 품질인증을 통해 발생하게 되는 인증제품의 총매출 증가액을 편익으로 계상하였는데 여기에서 편익은 이러한 구매로부터 얻는 소비자의 만족에서 생산자의 비용을 제외한 부분, 즉 생산자 잉여와 소비자 잉여를 합한 사회적 후생이라 할 수 있다. 그러

셋째, 간접적인 편익의 일방적 계상이다. 비용과 편익을 추정함에 있어 규제가 미치는 효과의 범위를 어디까지로 설정할 것인지에 따라 비용편익분석의 항목들에 중대한 변화가 야기될 수 있다. 정확한 규제영향분석을 위해서는 예정된 규제에 의한 직접적 효과뿐만 아니라 간접적인 파급효과까지 고려할 필요가 있다. 넷째, 분배적 가중치를 배제하는 것이다. 일반적으로 규제의 비용과 편익은 서로 다른 집단에게 배분되는 경향이 있으므로 분배적 가중치를 통해 규제 도입으로 인해 규제의 비용과 편익이 최종적으로 누구에게 귀착되는지를 검토할 필요가 있다. 다섯째는 규제 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관의 경우이다. 새로운 규제의 효과를 과장하거나 지나치게 낙관적 시각을 견지할 경우 실제에 비해 과장된 편익을 계상할 가능성이 높다. 마지막으로 근거 없는 가정을 도입하는 경우이다. 규제도입의 편익을 계량화하는 과정에서 근거자료로서 다양한 개념들과 파라메타 및 수치들이 활용되지만 적용된 개념이나 파라메타의 근거가 전혀 없거나 명확하지 않은 경우, 본래 의도하였던 내용과의 인과관계가 보장되지 않는 오류로 인한 편익의 측정에 오류가 발생할 가능성이 높다. 즉, 편익을 측정하는 과정에서 작성자측의 자의성이 개입될 수 있다는 것이다.¹¹⁶⁾

4. 예 시

규제영향분석에서 비용편익분석의 오류는 이와 같이 여러 가지 형태로 나타나고 있는데 비용편익의 불완전한 적용은 규제영향분석 지침서의 사례에서도 발견된다. 아래는 총리실에서 배포한 자료에 의한 규제영향분석 예시이다.¹¹⁷⁾

나 총 매출액을 편익으로 계산하면 상품의 생산비용도 편익으로 포함되므로 중복되는 부분이라고 할 수 있다. 즉 이 경우에는 매출액 증가가 편익으로 포함된 것은 맞지만 중복계산으로 인해 편익이 과대평가된 경우라 할 수 있다. 김태운(2011), 17쪽.

116) 김태운(2011), pp.15~23 참조.

117) 규제영향분석 작성 지침, 총리실, 2013, 62쪽.

대부업법 시행령을 개정하여 최고 이자율을 64%에서 49%로 낮출 경우의 비용편익분석 사례를 보자. 지침서에서는 대형 대부업체가 이자율을 인하함에 따라 이용자들의 이자 부담 감소분과 대형 대부 업체를 이용하던 이용자들이 개인 및 중소형 대부업자를 이용함에 따른 개인 및 중소형 대부업자의 수익증가를 편익으로 계산하였다. 신용상태가 상대적으로 나쁜 사람(약 8만명)은 최고 이자율을 준수하는 대형 대부업체를 이용하지 못하고, 고리의 개인 또는 소규모 대부업자를 이용하는 등의 영향을 미칠 것으로 추정한다. 대부 이용자 측면에서는 이자율 인하(15%p)로 기존 대형 대부업체 이용자의 이자부담이 5,133 억원 감소(580만원×15%×59만명)한다.¹¹⁸⁾ 따라서 상대적으로 신용이 나쁜 8만명은 개인 및 중소대부업체를 이용하게 될 것으로 추정되므로, 개인 및 중소대부업체는 수익이 연간 약 5,243억원 증가 예상(580만원×113%×8만명)되고 향후 10년간 총 편익은 약 1조 376억 원 정도로 추정된다는 것이다.¹¹⁹⁾

그러나 이러한 편익추정은 정확한 것이 아니다. 지침서에서는 수혜자를 대형대부업체의 이용자와 개인 및 중소대부업자로 정했으나 여기에서 편익을 추정할 때 편익의 기준을 정해야 한다. 경제학적으로 순편익은 거래당사자간의 효용 감소분과 효용 증가분을 합한 순증가분이 되어야 한다. 즉 금리가 내려감으로 인해 대형 대부업체 시장에서 공급자와 수요자의 이익, 그리고 여기에 영향을 받는 중소 및 개인 대부업 시장에서의 수요자와 소비자의 이익을 합계해야 한다.

원리적으로 대형대부업체는 금리가 내려감에 따라 수익이 줄어들고 이 줄어든 수입은 생산자잉여의 감소가 될 것이다. 반면 금리가 내려

118) 대형 대부업자를 이용하는 이용자의 평균 대출액은 580만원(42,986억원/74만명)이며 최고 이자율을 낮추어도 대형 대부업체 이용이 가능한 이용자수는 59만명이고 대형 대부업체 이용자수는 약 67만명이므로 최고 이자율 인상으로 대형 대부업체로 부터 대출이 어려운 이용자는 약 8만명으로 추정되었다.

119) 1인당 평균대출액이 580만원이고 개인 및 중소형 대부업자의 이익률을 113%(평균 이율 168%-평균비용 55%)로 추정되었다.

감에 따라 이용자의 부담도 줄어든다. 그러나 금리가 내려감에 따라 이 대형업체를 더 이상 이용할 자격이 없어지는 사람의 효용은 감소하며, 또한 금리가 내려감에 따라 그동안 대부업체를 이용하지 못한 사람들이 새롭게 대부업체를 이용하는 사람이 있을 수 있다.¹²⁰⁾ 이렇게 상반된 입장의 소비자의 효용의 증가분과 감소분을 더해야 소비자들 전체의 순편익을 정확히 계산할 수 있다. 또 중소기업의 경우 기존에 대형업체를 이용하던 사람들이 이제 중소기업 이용하게 되는데 중소 대부시장의 편익을 계산하기 위해서는 대부자금의 총량의 변화를 보아야 한다. 대부자금의 총량과 금리가 같다면 중소기업의 이익에는 큰 변동이 없고 단지 구성원의 변화만 발생한 것이다.¹²¹⁾ 즉 대형 대부업체를 이용하던 사람이 중소기업으로 이동하고 기존 중소기업 이용하던 사람들은 신용이 좋고 기존에 대형 대부업체를 이용하던 사람들 때문에 대출을 받지 못하게 될 수가 있다. 이 때 소비자의 편익의 변동을 정확히 추정하기 위해서는 대형에서 중소형으로 바꾼 사람들뿐 아니라 이러한 진입자들로 인해 중소기업에서 더 이상 대부를 받지 못하는 사람들의 손실도 포함해야 한다. 즉 중소기업의 편익은 총 대부량과 회수율의 변화 즉 수익의 변화를 통해 추정해야 할 것이고 소비자의 편익은 중소대부업체의 시장 규모의 변화를 통해 추정해야 할 것이다.

만일 중소대부 업체시장의 규모가 규제이전과 변화가 없다면 중소 대부업체는 이용자의 구성원이 좀 더 신용이 나은 사람들로 대체되는 것을 통해 채권의 등급이 상승되는 편익을 얻을 수는 있지만 지침서에 나타난 대로 중소형 대부업체의 매출액의 변화로 나타난다고 보장

120) 엄밀히 말하면 지침서에서 수혜자로 판단한 대형대부업체의 이용자의 이익은 대형대부업체의 생산자 잉여가 소비자에게 이전된 것에 불과하다. 즉 순편익이라고 할 수 없다.

121) 이에 따라 신용도의 차이가 생길 수는 있다. 즉 회수자금에서의 변동분(증가분)이 있다면 이것이 중소기업의 편익이라고 할 수 있을 것이다.

할 수가 없다. 즉 이러한 편익산출식을 사용하기 위해서는 실제 규제 이후 대부업체 시장의 규모와 수익이 어떻게 변할지에 대해 기존 시장 데이터를 활용한 예측이 필요하다.

전체적으로는 대형대부업체의 금리의 인하로 전체 사채시장의 대부자금의 규모의 변화와 수익의 변화가 대부업체의 편익이 될 것이고 소비자는 전체 대부업체를 이용하는 소비자와 거래규모의 순변동분이 전체적인 편익이 될 것이다. 이렇게 할 때 바로 생산자 잉여와 소비자 잉여의 합인 사회적 후생을 추정할 수 있는 것이다. 그러나 위 사례에서는 대부업체의 거래에서의 편익은 이자부담이 줄어든 소비자의 편익만을 계산하였고 중소대부업체 시장에서의 편익은 늘어난 8만명의 대부자로 인한 수익의 증가만을 편익으로 계산하였다. 즉 전체를 포괄하지 않았으며 또한 편익의 기준도 한편은 소비자의 편익으로 다른 한편은 대부업자의 편익으로 계산하여 이것을 단순히 합한 것은 사실상 어떤 명백한 의미를 부여하기에 어려운 점이 있다.

대형 대부업체 시장에서 이자부담이 경감된 만큼 대형 대부업체의 수익은 감소한 것이고 대형에서 중소형으로 옮겨간 8만명이 중소대부업체의 신규대출자가 아닐경우 이는 기존의 중소기업의 이용자들 몰아낸 결과일 뿐이다. 이것은 사실상 기업의 편익이라 하기 어렵고 신용등급이 낮아 대부업체를 더 이상 이용할 수 없게 된 소비자의 잉여의 순수실이 될 뿐이다.

지침서는 대형중소업체를 이용하는 이용자의 이자부담감소 5,133억원과 개인 및 중소대부업체의 이용자 증가로 인한 수익 5,243억원을 합계하여 연간 1조 376억원에 이르는 편익이 발생한다고 하고 이 편익이 10년간 지속된다고 가정하였는데 시장규모가 10년간 동일하다고 가정하는 것은 매우 비현실적이다. 이러한 명목가치에 대해 10년간 할인율 5.5%를 적용하여 현재가치로 환산하여 추정하여 그 현재가치는

7조 8,206억원으로 추정하였으나 이는 정확한 편익의 측정이라고 보기 어렵다.

비용편익분석의 이론적 한계와 실제 적용의 어려움은 우리나라 실제 규제영향분석서에 그대로 나타나고 있다. 2011년과 2012년 산업자원부와 복지부에서 작성된 규제영향분석서 153개 중 비용이나 편익의 계량화된 경우는 「고압가스 안전관리법 시행규칙 일부 개정령안」 등 13건에 불과하며 이 중 비용과 편익이 모두 계산된 것은 6건에 불과하였다. 나머지는 모두 간단한 정성적인 평가 혹은 코멘트 수준의 평가에 그쳤다. 비용이 계량화된 경우들도 대부분 실제 지출이 수반되는 경우에 대해 가능한 자료를 이용하여 금전적 지출금액을 계산한 것이지 규제영향분석의 평가항목과 지침에서 의미하는 경제학적인 분석을 한 경우는 거의 없다고 할 수 있다.

또한 단순히 비용 없음으로 처리된 경우도 40여건이 넘는다. 그러나 기회비용의 개념을 도입하면 비용이 없는 경우는 사실상 없다고 할 수 있다. 예를 들어 「외국간호조무사 자격소지자의 학력 제한」의 규제의 경우 규제비용이 없다고 했으나 학력이 미달되는 경우 교육과 충원의 경우가 발생할 것이므로 이는 기존의 외국의 간호조무사의 학력에 대한 데이터를 기반으로 평가해야 할 것으로 행각된다. 또한 보건복지부의 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령·시행규칙 제정안」에서 과징금 부과는 새롭게 권리나 의무를 부과하는 것이 아니므로 규제의 비용은 발생하지 않는다고 하였으나 과징금 부과 및 행정 집행에 따른 비용은 기회비용의 개념으로 고려해야 한다. 따라서 우리나라 규제영향분석과 비용편익분석은 예외적인 경우를¹²²⁾ 제외하고는 대부분 미흡한 단계에 있다고 판단된다.

122) 국민연금법 제123조 제1항에서는 “국민연금공단이 국가, 지방자치단체, 공공단체 등에 대하여 국민연금 사업과 관련하여 필요한 자료를 요청할 수 있다”는 규제에 대한 규제영향분석서는 두 개의 규제대안을 제시하고 각각의 규제대안에 대해 비용편익분석을 계산하였으며 그 계산의 근거자료를 분석서에 제시하였다.

5. 소 결

규제영향분석은 제도의 도입 배경과 분석방법이 모두 경제학적인 관점에서 근거를 두고 경제학적 분석방법론을 주로 사용한다. 그러나 규제영향분석의 방법론은 여러 가지 이유로 인해 한계를 갖는다. 우선 규제영향분석에서 주로 사용하는 비용·편익분석의 내재적인 한계가 있다. 비용편익분석은 객관적 비용과 편익의 추정에 한계를 갖고 있어 이를 보완하기 위한 여러 가지 방법론들이 있으나 각각의 방법론들에는 한계점들이 있다.

둘째, 실제 규제영향분석서들을 살펴보면 비용편익분석방법 자체의 한계 외에도 평가자의 실수로 인한 평가오류가 많이 발견되고 있다. 규제영향분석에서 경제학적 분석의 불완전한 적용 문제는 규제영향분석 매뉴얼에서도 나타나는 실정이다. 이것은 법경제학 방법론 자체의 문제와는 별개의 문제라 할 수 있지만 규제영향분석의 목적과 대상이 경제학적인 논리로 구성됨을 감안할 때 규제영향분석에 있어서 법경제학적 방법론의 올바른 적용이 매우 중요함을 말해준다. 즉 규제영향분석 자체가 경제학적 지식을 필요로 하는 분석이다 보니 단순히 분석모형에 자료를 대입하는 방식으로는 기회비용 개념에 입각한 정확한 분석이 어려운 것이다.

적절한 규제영향분석을 위해서는 경쟁시장의 효율성과 사회적 후생, 시장실패, 사회적 할인율과 현재가치, 기회비용 등에 대한 정확한 개념정의와 지식이 필요하다. 그러나 순환보직으로 업무를 담당하는 다양한 배경의 담당공무원들이 규제영향분석을 위한 적절한 경험과 지식을 기대하는 어렵다고 할 수 있다. 결국 비전문가가 작성한 분석서를 후에 전문가가 평가를 하게 되면 규제영향분석의 오류는 계속 발견될 수밖에 없을 것이다. 따라서 규제영향분석의 한계는 법경제학

분석방법론의 한계와 함께 제도의 운영상의 문제점도 함께 포함하고 있다고 할 수 있다.

이 글은 규제영향분석제도에 대한 평가 및 개선방안을 도출하는 것이 주요 목적이 아니지만 이러한 문제들이 해결되기 위해서는 규제영향분석을 전문가들이 수행하고 이에 대한 메타평가 시스템을 구축하는 것이 필요할 것으로 생각된다.¹²³⁾ 비용편익분석 결과는 객관적 수치로 나타나지만 시장재와 비시장재의 가치에 대한 평가를 포함하고 있으므로 항상 시장환경에 대한 분석, 사회적 할인율 등 비용 및 편익 도출을 위한 가정, 그리고 주관적인 판단 등을 포함하고 있으므로 객관적 증거로서 한계를 갖는다. 따라서 비용편익분석 결과와 함께 그 결과의 한계를 분명히 명시하여 정책결정을 위한 실제적 함의를 적절하게 도출하는 것이 중요하다.

제 2 절 법안비용추계

1. 분석 방법론

법안비용추계란 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말한다. 법안비용추계(Cost Estimates on the Bills)는 국민의 세금을 절약하여 효율적으로 사용하기 위해서 법률의 입안단계에서부터 국가가 부담해야 할 재정소요에 대해 사전에 보다 과학적인 분석을 할 필요가 있다는 인식하에 생성된 제도이다. 특히 재정수반법안(Budget-related Bills)에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말한다.

123) 최미희(2009), 89-92쪽.

법안비용추계서는 법안 해석 및 추계대상의 확인, 추계계획 및 수집 자료 확인 자료수집 및 분석, 그리고 추계서의 작성과 검토의 4가지 단계를 거친다. 법안비용추계는 최소 5년 이상의 기간에 대한 비용을 제시하는 작업이므로 업무량과 단위원가에 대한 과거 및 현재 값을 바탕으로 미래의 변화값을 추정해야 한다. 이 때 각종 통계, 계량 모형을 활용한 기법을 활용하여 미래값을 추정하게 되는데 데이터의 한계로 통계분석이 어려운 경우에는 주관적 판단에 의해 미래를 예측할 수 있다. 국회예산정책처에서 수행되고 있는 법안비용추계는 다른 입법평가에 비해 계량분석기법을 상대적으로 많이 활용한다.

법안비용추계는 다음과 같은 특징이 있다.¹²⁴⁾ 법안비용추계는 ‘재정’을 수반하는 법안을 대상으로 한다. ‘의안’은 ‘법안 또는 법률안’을 보다 포괄하는 광의의 개념이다. 의안의 개념은 “헌법, 국회법, 그 밖의 법률에 따라 국회의 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적·절차적 요건을 갖추어 국회의 발의 제안 또는 제출된 것을 말한다.¹²⁵⁾ 이때 재정은 국가뿐 아니라 지방자치단체 등의 공공재정, 즉 국민의 세금이나 부담금 등으로 운용되는 예산과 기금을 포괄하는 통합재정을 의미한다. 둘째, ‘직접적으로’ 재정에 미치는 영향을 추계한다. 법안이 초래하는 재정적 영향은 법안의 입법비용, 집행비용, 이전지출 등 직접 재정에 영향을 미치는 경우와 국민경제적 비용과 같이 사회경제적 파급효과의 결과로 간접적으로 재정지출의 수요가 발생하는 경우로 나눌 수 있는데, 법안비용추계는 집행비용과 이전지출만을 고려한다. 셋째, 법안 시행 전에 추계한다. 법안비용추계는 사전추계와 사후추계가 있는데 사전추계는 법안이 제출되기 전에 해당법안의 시

124) 이하 국회예산정책처, 법안비용추계:원리와 실제, 2012, 50~58쪽을 정리한 것임.

125) 이러한 의안의 종류에는 국회에서 심의하는 법류안, 예산안, 결산, 동의안, 감사 청구안, 징계요구안, 선출안 등이 있다. 『국회법』 제79조의 2 및 『국회예산정책처법』 제3조의 규정이나, 국회규칙인 의안의 비용추계 등에 관한 규칙에 따르면 법률안 뿐 아니라 재정을 수반하는 동의안 등의 경우에도 비용추계의 대상이 된다.

행에 수반될 것으로 예상되는 비용을 추계하는 것이고, 사후추계는 국회에서 심의·의결된 후 해당법인의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용을 추계하는 것이다. 현행 법안비용추계제도는 사전추계에 속한다. 넷째, 각종 추계기법을 활용하여 미래를 예측한다. 법안비용추계는 단순히 법안시행에 수반되는 일회적 비용을 산술적으로 계산하는 것에 그치지 않고 다년간에 걸쳐 미래에 발생할 연도별 비용발생의 추이를 분석한다. 따라서 필요하다면 횡단면적, 종단면적인 조사통계학이나 계량경제학의 분석방법과 예측작업이 포함된다.¹²⁶⁾

법안비용추계기법으로는 크게 전문가 문의, 당사자 문의, 시계열분석, 연관법등이 있다. 전문가 문의는 수리적 방법을 사용하기에 충분한 데이터가 없을 때 전문가에게 직접 주관적인 의견을 물어보는 방법이다. 이 방법은 새로운 사업의 경우나 급격한 변화가 있는 항목의 비용추계시 유용하게 활용된다. 가장 전형적인 방법은 전문가 집단의 공청회나 계층제조직의 계층별 회의를 통해 예측치에 관한 합의에 도달하는 협상접근법이 있으며 브레인스토밍, 델파이 기업 등도 이에 해당한다. 법안비용추계는 현실적 제약하에 가장 실현가능성이 큰 대안을 찾아내는 것으로서 당사자 문의는 현실성이 큰 추계방식이 될 수 있다. 당사자문의는 구하고자 하는 자료가 없을 경우 법률의 집행과 관련된 자들에게 직접 업무량이나 지원단가 등을 문의하여 주관적인 예측치를 활용하는 것이다.

시계열분석은 시계열자료에 나타난 과거로부터 현재까지 관찰된 일정추세를 미래에 연장시켜 변화량 및 변화율을 예측하는 기법으로 경제학적 분석모형을 사용한다. 법안비용추계기법으로 시계열분석은 새로운 정책의 시행보다는 기존 정책에 변화가 없는 경우 예상되는 연도별 소요액을 추계하는데 유용하게 사용되는 기법이다. 시계열자료의 유형 등 분포특성에 따라 활용가능한 추정기법이 다양하게 개발되

126) 국회예산정책처(2011), pp.50~52.

는데 이들 기법은 자료를 안정화시키는 방법과 추세를 분석하는 방식에 따라 평활법, 분해법, 추세분석, ARIMA 등의 접근법으로 분류 가능하다. 연관법은 설명적 혹은 인과적 기법이라고도 하는 것으로 둘 이상의 변수간 인과관계를 기초하여 하나의 변수값의 변화가 다른 하나의 변수 값의 변화에 어떠한 영향을 초래하는지를 추정하는 기법이다. 연관법에 속하는 분석기법은 크게 회귀모형과 계량경제모형으로 나눌 수 있다. 회귀모형은 단순회귀모형과 다중회귀모형, 프로빗 모형, 로지스틱모형, 비선형화회귀모형 등이 있다.

법안비용추계는 다양한 데이터 분석 기법들이 있지만 역시 한계를 갖고 있으며 입법평가라는 개념에 적용할 때 부분적인 역할을 담당한다고 할 수 있다. 첫째, 법안비용추계가 과학적인 분석수단을 사용하지만 주관적 판단의 요소를 역시 배제할 수 없다. 법안의 소요비용을 추계할 때 업무량과 단위원가를 곱하여 계산하는 단위비용 접근법(unit cost approach)을 흔히 사용하는데, 단위비용접근법을 사용하는데, 업무량과 단위원가의 값을 직접 구할 수 없을 때가 있으며 이때는 각각의 인과관계 혹은 상관관계가 있는 변수들을 통해 간접적으로 추계해야 하는 경우도 있다. 간혹 비용자체에 대해 주관적 예측을 해야 하는 경우도 발생한다.

법안비용추계의 분석기법은 모든 법안에 동일하게 적용되는 기법이 있는 것이 아니라 개별 법률안의 유형, 각 비용조항의 성격, 그리고 수입한 자료의 특성 등에 따라 최적의 기법을 선택하는 것이 중요하다. 법안비용추계는 질적인 추계와 양적인 추계가 있다. 질적 추계방식은 수량적인 방식보다는 개인의 주관적 판단을 기초로 추계하는 방식으로서 이는 새로운 정책과 같이 계량화된 자료 자체가 부재하여 인과관계를 명시적으로 계량화 할 수 없는 경우나 과거자료가 존재하더라도 정치적 기술적 요인에 의한 불확실성이 높아 계량적, 수학적 예측의기초로 삼기에는 과거자료가 부적합한 상황, 그리고 자료를 수집하

는데 시간과 비용이 과다하게 소요되는 경우 등에서 활용할 수 있는 추계방식이다. 한편 양적 추계는 충분한 수량적 자료 획득이 가능하고 미래 예측에 필요한 과거 추세가 존재할 경우 활용되는 방식으로 수학적 모형이 활용된다. 고도의 계량적 방식이더라도 주관적 판단이 완전히 배제되는 경우는 없고, 질적 추계에서도 개관적 자료를 판단의 근거로 허용할 수 있다. 다만 양적 추계는 질적 추계와 달리 체계적이 수학적 방식으로 자료를 분석함으로써 예측경로에 대한 객관적인 검증이 가능하다는 점에서 차이가 있다. 또한 두 방법 모두 추계를 위해 가정을 두나 질적 추계는 암묵적 가정을 하는 반면, 양적 추계는 모형에 명시적으로 가정을 둔다는 점에서 차이가 있다.

둘째로, 이와 반대로 역설적으로 법안비용추계는 가치판단을 제외하고 소요되는 비용에 대해서만 한정적인 추계를 한다. 법안비용추계에서 지켜져야 할 원칙들은 명시성, 적시성, 한정성, 가치중립성, 신뢰성이다. 법안비용추계가 비용을 추계한다는 점에서 경제적 분석을 포함하지만 법안비용추계의 가치중립성의 특징은 이 추계방식이 법경제학적 관점에 부합한다고 보기 어려운 부분이 있다. 비용추계는 특정 정책에 대한 가치판단, 법안의 목적 달성 여부, 법안으로 초래되는 비용을 정당화할 수 있는 사회적 편익의 존재여부 등을 원칙적으로 고려하지 않는다. 비용추계는 예산 지출 및 세입에 대한 법안의 직접적 효과 등 재정적 측면에서의 영향에 한정하여 분석한다.¹²⁷⁾

법안비용추계는 비용을 추계대상으로 한다는 점에서 비용·편익분석과 유사하나, 비용만을 추계대상으로 하며, 비용도 단순히 법안의 시행에 따라 소요되는 화폐적, 회계적 비용을 다룬다. 비용·편익분석이 비용뿐 아니라 편익도 분석대상에 포함시키고, 더욱이 화폐적 회계적 비용뿐 아니라 비시장재화의 경제학적 기회비용까지 포함하는 것을 고려하면 법안비용추계 비용·편익분석보다 좁은 개념이다.

127) 국회예산정책처, 법안비용추계: 원리와 실제, 2012, 12~15쪽.

2. 실제와 적용

1973년 국회는 예산상 조치를 수반하는 법안을 발의할 때 예산명세서를 첨부하도록 국회법을 개정하였지만 예산명세서가 첨부된 법안이 처음 제출된 것은 1988년이였다. 16대 국회말(2004.5.29)까지 총 121건만이 제출되어 첨부율이 4%이하로 저조하였다. 2003년 7월 국회법 개정으로 국회예산정책처가 신설되었는데 『국회예산정책처법』 제3조에 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대해서 비용추계서를 작성하도록 하였다.¹²⁸⁾ 2005년 7월 개정된 『국회법』은 의원발의 의안뿐만 아니라 위원회 제안 의안과 정부제출 의안도 비용추계서를 첨부하도록 하였고¹²⁹⁾ 2006년 10월 제정된 『국가재정법』에서도 정부가 제출하는 재정수반법안 대해 추계자료 및 재원조달방안을 첨부하도록 하였다.¹³⁰⁾ 비용추계서 첨부율은 13대부처 16대까지 4%이하로 저조했으나 17대 국회에서 비용추계서 첨부율은 22.7%, 18대 국회에서는 32.1%로 크게 상승하였다.

128) 국회예산정책처법(제3조) 1. 예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 다음 각호의 사무를 처리한다. ① 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석 ② 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계.

129) 국회법(제79조의 2) ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다. ② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

130) 국가재정법(제87조) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 대한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 법률안에 첨부하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

위원회별 법안심사과정에서 법안비용추계서 인용비율은 평균 23.8%를 나타내 저조한 편이다. 평균보다 인용비율이 높은 위원회는 정부위원회(50%), 보건복지위원회(37.7%), 국방위원회(33.3%) 등이며 대부분이 평균을 하회한다. 건설교통위원회, 과학기술정보통신위원회, 국회운영위원회 등은 법안비용추계서를 거의 활용하지 않는 것으로 나타났다.¹³¹⁾

이와 같이 법안심사과정에서 법안비용추계서가 충분히 활용되고 있지 않은 점은 첫째, 법안심사과정에서 활용되기 어려운 미첨부사유서가 너무 많고 둘째, 현재의 제도는 발의단계에서 비용추계서 첨부 의무화하고 있는데 위원회 심사과정에서 법안의 내용이 변화하는 경우 이에 대하여 재추계가 이루어지지 않고 있기 때문이다.

국회에서 실시된 『법안비용추계』 실재를 보면 법안이 도입되면서 추가적으로 소요되는 재정비용에 대해 추계 방식을 보여주고 있다. 법안추계 방법은 법안의 유형에 따라 분류하였는데 공적부조, 사회복지서비스, 사회보험 등의 보장법안과 손실보상, 공로보상, 위로보상 등의 보상법안, 그리고 관서 및 법인의 신설에 관한 조직법안, 그리고 사회, 산업, 행정 분야의 사회법안으로 나누었다. 법안비용에서 사용하는 단가 및 기준에 대한 정보를 공개하고 각 법안들로 인해 추가적으로 소요되는 비용 산출을 위해 각 법안마다 추계정보와 비용추계산식을 보여주고 있다. 예를 들면 기초노령연금의 경우 추계정보로는 인구수, 가구주의 연령, 수급가구 구성별 감액 수급자의 수 및 감액 지급액을 수집하여 65세 인상 인구수와 수급률, 평균급여단가 등의 자료를 이용하여 추가재정소요 산출식을 추정하였다.

131) 최미희·여은구, “국회의 재정수반 입법 심의와 책무”, *입법평가연구*, 2011. 49쪽.

보장법안¹³²⁾이나 보상법안¹³³⁾등에 대한 비용추계는 대부분 법안의 대상자의 인구수를 파악하여 급여, 수급률 등을 적용하여 산출하고 있다. 비용추계의 실재를 살펴보면 국회에서 실시되는 비용추계는 시계열분석이나 계량경제모형을 이용한 분석들이라기보다는 산술식으로 추정되는 것들이 대부분이다.¹³⁴⁾ 또한 법인 등의 신설에 관한 조직법안, 그리고 산업 및 행정사업에 관한 법안들도 대부분 시설비, 인건비 등 필요경비를 더하여 산출하는 방식이다.

법안비용추계가 경제학적을 방법론을 사용하지 않는다고 하더라도 비용추계를 위한 산출식의 도출에 역시 경제학을 필요로 한다. 우선 산출식에서 물가상승률, 인건비증가율 등에 대한 가정을 필요로 한다. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에서 영유아에게 폐구균의 접종을 정기예방접종에 포함시킨다고 하는 개정안이 있다고 할 경우 역시 대상자, 이용율, 국고보조율 등을 이용하여 산출식을 도출한다.¹³⁵⁾ 산출식에서는 기존의 보건소이용율, 병의원이용율, 보건소와 병의원의 백신단가 등의 데이터를 활용하도록 되어 있으나 고가의 예방접종의 경우 경제적 사정으로 예방접종을 하지 못하고 있다가 정기예방접종에

132) 보장법안은 모든 국민의 최저생활을 보장하고 높은 삶의 질을 영위할 수 있는 조건을 제공하기 위해서 국가가 정책적으로 지원하는 제도를 규정하는 법안들로서 국민기초생활보장법, 의료급여법, 기초노령연금법, 영육아보육법, 저임금근로자 사회보험료지원에 관한 법률안 등이 있다.

133) 보상법안은 위법, 적법 또는 과실유무를 불문하고 개인이 당한 재산적, 신체적, 정신적 손해 또는 손실을 국가 또는 공공단체가 전보하는 것으로 그 내용은 크세 손실보상, 위로보상, 공로보상으로 구분된다. 해당법률로는 지뢰피해자지원에 관한 특별법안, 쌀소득 등의 보전에 관한 법률, 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 등이 있다.

134) 국민건강보험법에서 만일 65세 이상의 노인 가입자 또는 피부양자에게 노인의 치료필에 관하여 보험급여를 실시하도록 하는 개정안이 있을 경우 노인에 대한 신규재정요소 추정 산식은 (65세이상 추계인구 x 의료보장비율 x 조정계수) x 의치필요약률(종류별 · 연령별) x 보험수가(종류별) x 급여이용자율 x 기관부담률(98%) x 평균국고보조율이다. 국회예산정책처, 법안비용추계, 원리와 실제, 2012, 104쪽.

135) 추가재정수요 = 접종대상건수 x [{"보건소 이용율(2/3)} x 보건소 백신단가 x 국고보조율(48%)] + [{"병의원이용율(1/3) x 1.1(보건소백신단가) + 행위별수가} x 병의원 국고보조율(0.3)] 국회예산정책처(2012), 113쪽.

포함되어 보건소에서 48%의 국고보조를 받는다면 경제적 사정이 여유가 없었던 부모들은 병의원보다는 보건소에서 예방접종을 시킬 가능성이 크며 이 경우 병원과 보건소의 이용율을 2:1로 하는 산출식에서의 가정은 맞지 않을 수가 있다. 즉 이 경우 기존의 데이터보다는 추가적으로 예방접종을 하려는 부모들의 특성을 감안해서 산출식을 도출해야 할 것이다.

재정비용을 추계하는 데 있어 가장 중요한 것 중의 하나는 대상자를 파악하는 것일 것이다. 다른 데이터들이 정확하다고 해도 재정지출의 대상자에 대한 예측이 잘못된다면 예상비용은 실제와 차이가 날 수 있기 때문이다. 「저임금근로자지원등에 관한 법률」 개정안의 경우 비용추계산식은 5개 사회보험과 4구간의 저임금 수준에 대하여 근로자수 \times 보수월액 \times 12개월 \times 보험료율 \times 사회보험료지원비율을 합한 것인데 여기에서 가장 중요한 것은 대상근로자수라고 할 수 있다.¹³⁶⁾ 저임금 근로자의 기준, 전체 근로자 중의 비중, 저임금근로자의 규모 등은 경제성장, 경기변동, 시장의 불확실성 등을 고려하여 산출식이 도출되어야 할 것이다. 이러한 면에서 동일한 산출식을 이용한다 하더라도 각 항목의 추계에 대해서는 서로 다른 가정에 의한 시나리오 추계도 필요할 것으로 생각된다.¹³⁷⁾

또한 기금 사업의 경우 채권을 발행한다거나 사업을 위해 단기차입 등을 해야 할 경우 금리에 관한 가정, 여유자금의 운용규모와 운용방

136) 국회 법안비용추계 사례에서 추계기간중 대상근로자수는 전년도 저임금 근로자수를 기준으로 과거 3년간 상시근로자 수 10인 미만 사업장 중 최저임금 130%미만 근로자의 연평균증가율을 적용하여 산출하고 최저임금상승률은 고시된 최저임금을 기초로 산출된 상승률을 적용하되 고시되지 않은 경우는 국회예산정책처의 명목임금상승률을 적용한다. 국회예산정책처(2012), 119쪽.

137) 또한 만일 국민건강보험법에서 흡연치료에 대한 특례를 신설하여 흡연치료에 보험급여를 실시한다고 규정된 법안을 도입하려 할 때 역시 예상흡연자수가 중요할 것이다. 비용추계 사례 산식에서는 대상자 수를 20대 이상 추계인구 \times 의료보장인구 중 건강보험 구성비 \times 예상흡연율(3년 이동평균)로 하고 있으나 흡연치료에 대한 보험급여 실시는 흡연율자체에 영향을 미칠 수가 있다.

식 등은 지출에 영향을 미치고 이것은 금융시장과 밀접한 관련이 있는 항목들로서 경제학적 분석이 필요하다. 또한 보장법안의 경우 대상자의 규모와 지원수준은 모두 시장의 변화와 부의 분배에 관한 가치판단이 따른다.

앞에서 언급한대로 법안비용추계는 도입 혹은 개정하려는 법안이 유발하는 재정비용을 추계하는 것이다. 법안비용추계제도는 미시적으로는 개별 법안의 재정수반내역을 파악함으로써 입법의 효율성을 판단하기 위한 근거가 될 수 있다는 점에서 의미를 갖고 있을 뿐만 아니라 거시적으로는 현재 위원회에서 심의되는 법안들이 분야별 재정 규모 또는 전체 재정 규모에 미치는 영향을 파악할 수 있게 해준다는 의의를 갖고 있다. 분야별 재정규모가 전체 재정규모에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 기준선 전망(Baseline Projection)¹³⁸⁾, 스코어키퍼링(Scorekeeping)¹³⁹⁾ 등 관련 제도와 연계되어야 한다. 이 점에서 기준선 전망은 현행법에 대한 비용추계라고 말할 수 있다. 따라서 기준선 전망에 새로운 입법에 따른 비용추계를 더하여 종합하면, 그 결과는 장래의 재정수입과 재정지출 총액, 따라서 재정수지 및 국가채무에 대한 추계가 된다. 이와 같이 비용추계는 기준선 전망 및 스코어키퍼링과 결합하여 국가의 재정규모, 재정적자, 정부부채에 대한 관리 수단으로 활용된다.

법안비용추계는 해당법안의 재정소요를 추계하는 것이지 재정지출의 효과나 의미에 대한 분석은 포함하지 않는다. 경제학적 분석을 효

138) 기준선 전망이란 현재의 법 또는 정책이 지속된다는 가정 하에 관련변수 등을 반영하여 장래 예상되는 재정수입, 재정지출, 그리고 재정수지 및 국가채무를 예측하는 것이다.

139) 구체적으로 분야별 또는 소관위원회별로 기준선 전망이 이루어지고 위원회에서는 법안을 심사하는 과정에서 법안이 통과되었을 때 예상되는 추가지출 규모가 재정수입과 재정지출 예측에 의하여 정해진 한도를 넘지 않도록 유의하여야 한다. 이를 점검하는 행위가 스코어키퍼링이다. 윤성민, “미국 의회의 지출규모점검제도와 시사점” *재정지출동향분석*, 사무처 예산정책국, 2006(1): 65~73.

율성의 관점에서 분석하는 것이라고 본다면 법안비용추계는 일반적으로 법경제학적 관점 혹은 경제학적 분석이라고 하기 어려운 면들을 포함한다고 할 수 있다. 법안비용추계는 실제적으로 화폐의 단위로 재정지출이 얼마나 필요한가를 살펴보는 것이지 효율성과 기회비용의 개념으로 비용과 편익을 측정하는 것이 아니기 때문이다. 법안비용추계는 재정의 효율적 운용을 위해 새로운 입법의 여부를 결정하는데 판단하는 근거자료를 위해 실시되는 것이다. 따라서 편익에 대한 평가는 포함하고 있지 않으며 회계적 비용만을 추정할 뿐 암묵적 비용을 포함한 전체적인 기회비용을 측정할 수 없다. 따라서 만일 두 개의 법이 있을 때 하나의 법률의 순 사회적 편익이 더 크다 할지라도 다른 법안의 회계적 비용이 더 작게 나온다면 그 법률이 암묵적 비용이 커서 사회적 순편익이 더 작음에도 불구하고 후자의 법이 채택이 될 수도 있는 것이다.

법안비용추계는 법안의 도입이 가져오는 재정비용을 정교하게 산출하여 법안에 대한 평가를 엄밀하게 한다는 점에서 매우 유용하고 필요한 제도이다. 그러나 이 제도는 개별 법안에 대한 넓은 의미의 입법평가라기 보다는 전체 국가재정의 운용을 위해 도입된 평가의 한 방법이라고도 할 수 있으며 따라서 법안에 대한 전체적인 입법평가제도로서는 한계를 갖는다. 또한 재정비용에 대해 회계적인 지출비용을 정교하게 산출하지만 편익은 고려하지 않으므로 경제학적 관점이라 보기 어려운 점이 있으며 비용을 추계하는 산출식에도 기존의 데이터를 이용한 단순한 비용의 합계인 경우도 많다. 재정수반법률에 대해 법안비용추계를 실시할 때에 산출식에서 경제환경 등을 포함한 여러 가지 가정 및 자료의 선택에 따라 결과가 달라질 것이므로 이에 대한 엄밀한 분석이 필요하다.

제 3 절 영향평가제도에서의 경제학적 분석

1. 부패영향평가

부패영향평가란 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가, 그에 대한 사전정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 부패방지시스템이다. 부패영향평가의 목적은 법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패발생가능성 차단하기 위한 것이다. 법제도상 취약분야의 본질적인 부패발생 원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패정책의 효율적인 추진기반 마련함으로써 법령 등의 입안·집행과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고하기 위한 것이다.

부패영향평가의 추진근거는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 분석·검토), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제30조~제32조(부패영향평가 평가항목, 평가지침, 기초자료의 작성·제출, 개선권고, 평가결과의 통보 등), 법제업무 운영규정 제11조 제6항(법령안 주관기관의 장은 관계기관 협의시 부패영향평가를 함께 요청)에 의한다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제30조 제2항에 의해 국민권익위원회는 부패영향평가의 효율적 추진을 위하여 평가대상, 평가기준, 평가방법 및 평가계획 등에 관한 부패영향평가지침을 수립한다. 부패영향 평가대상은 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령), 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 공고, 지침 등), 그리고 자치법규(조례, 규칙)이다.

<표 6> 부패영향평가 평가기준

평가영역	평가항목	주요 검토 내용
준수의 용이성 (수요)	준수부담의 적정성	법령상의 의무 등을 준수하기 위하여 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 일반적인 사회통념에 비추어 적절한 수준인지 여부
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사사례에 대한 다른 법령의 제재내용 및 제재정도와 비교하여 적절한 수준인지 여부
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성이 있는지 여부
재량의 적정성 (공급)	재량규정의 명확성	재량권자, 재량범위, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법규정에 분명하고 확정적으로 규정되어 있는지 여부
	재량범위의 적정성	주어진 재량의 범위가 사회적 통념이나 국내외 관례 등에 비추어 적절한 수준인지 여부
	재량기준의 구체성· 객관성	재량과 관련한 업무처리기준 또는 재량행사의 요건 등이 추가적인 설명이 없어도 현실 상황에 적용이 가능할 정도로 구체적이고 제3자 등이 같은 의미로 해석할 수 있을 정도로 객관적으로 규정되어 있는지 여부

제 4 장 입법평가 제도에 따른 법경제학 방법론

평가영역	평가항목	주요 검토 내용
행정절차의 투명성 (절차)	접근성과 공개성	재량을 행사하거나 업무를 처리하는 과정에서 국민, 기업, 단체 등의 참여기회를 보장하고 관련정보를 공개하는 특별한 제도가 있는지 여부
	예측가능성	민원인의 입장에서 당해 업무와 관련하여 구비서류 등 준비하거나 조치하여야 할 사항이 무엇인지와 행정처리과정, 처리기간 및 결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부
	부패통제 장치	준수부담을 회피하거나 특혜를 추구하는 과정에서 발생하는 부패 또는 업무처리과정에서의 대면접촉 기회를 이용한 부패가능성 등을 통제하는 특별한 제도가 마련되어 있는지 여부

부패영향평가의 평가기준은 평가기준의 준수의 용이성, 집행기준의 적정성, 행정절차의 투명성이다. 준수의 용이성은 수요적 측면으로 준수부담의 적정성, 제재규정의 적정성, 특혜발생의 가능성이며 집행기준의 적정성은 공급적 측면으로서 재량규정의 구체성, 위탁기중의 적정성, 재정지원기준의 명확성이다. 행정절차의 투명성은 절차적 측면으로서 접근성과 공개성, 예측가능성, 그리고 이해충돌가능성이다.

부패영향평가제도는 비용에 중점을 두고 규제조치로 인하여 비용이 얼마나 발생할 것으로 예상되는지, 이미 발효 중인 경우에는 그 규제로 인하여 비용이 얼마나 발생했으며, 비용과 편익의 관계가 적절한지 등에 분석의 중점을 두는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)과는 개념이 다르다. 또한 법령의 제정이나 개정으로 인한 재정적 비용효과 뿐만 아니라 법령에 대한 이해가능성, 국민일반의 수용성, 체

계성 등과 같이 전체적인 구조 속에서 법령을 조망하는 입법평가제도와도 성격을 달리한다.

부패영향평가제도는 국가행정의 실행수단으로서 제반 법령이나 정책이 효과적이고 효율적인지의 여부에 대하여 정책담당자에게 일정한 지침을 제공해 줌으로써 행정체계 자체를 보다 투명화 할 뿐만 아니라 불필요한 관료화와 비용요소를 제거할 인식자료를 제공해 줌으로써 결국 국민의 편익을 증진시키는 제도라고 할 수 있다. 그런데 부패영향평가의 구체적인 법령안에 대한 과학적이고 세밀한 검토를 거쳐야 달성될 수 있으며, 법령에 대한 과학적이고 정밀한 검토가 가능하기 위해서는 일정한 가정에 기초한 납득할 수 있는 검토기준이 있어야 하며, 이러한 검토기준에 상응하게 당해 법령을 검토하기 위한 도구도 갖추어져야 한다. 문제되는 법령에 대하여 과학적이고 검증된 방법론의 적용을 통하여 분석하는 경우에만 정책담당자가 의도한 바대로의 소위 좋은 법령으로 나타날 수 있기 때문이다.

현재의 부패영향평가는 정량적인 기준에 의하기 보다는 정성적인 측면이 강하고, 평가기준이 매우 모호하고 광범하여 다른 영향평가제도나 법제처에서의 관련정책과도 중복되는 바가 상당히 많다. 개별 법조문이 아닌 전반적인 부패방지를 통한 정책의 투명화라는 전체 정책의 효과를 어떠한 방법으로 측정할 수 있는지에 대한 연구가 필요하다. 아울러 기존 행정개혁의 성과 측정과의 차별성이다. 현재의 부패영향평가 분석기법은 재량행위 투명화 분석기법, 규제영향분석이나 행정간소화 등과 중첩되는 면이 존재한다.

부패영향평가도 대부분 평가서의 내용이 정성적인 평가들이라서 개별법안에 대해 경제학적 분석도구들이 사용되는 경우는 거의 없다. 그러나 부패영향평가에서도 경제학적인 관점은 여전히 필요하다. 우선 부패영향평가에서의 경제학적인 관점이란 부패를 방지하기 위한 비용과 부패를 방지하여 얻는 편익을 추정하여 순 편익이 극대화 되도록

정책을 마련하는 논리이다. 이것은 법경제학의 주요 항목인 불법행위에 대한 법경제학 논리와 유사하다. 경제학적 관점에서 본다면 부패를 전혀 없는 상태로 유지하는 것은 행정비용과 함께 여러 가지 제약을 너무 많이 두게 되므로 이는 사회적으로 너무 많은 비용이 드는 것이다. 따라서 때문에 불법행위를 사회적인 최적의 수준에 있도록 하는 것이 바람직하다는 논리가 가능하다.¹⁴⁰⁾

부패와 불법행위를 방지하기 위한 법률을 평가할 때도 이러한 효율성의 관점에서의 법률을 평가하는 것이 필요하다. 예를 들어 지방자치단체 기금 운영의 투명성 제고에 관한 평가는 여유자금의 효율적 운용이라는 경제학적 관점이 필요하다. 국민권익위원회(2012)에서는 통합관리기금¹⁴¹⁾ 설치조례에 대한 평가 사례가 소개되었다.¹⁴²⁾ 통합관리기금은 자치단체별로 기금의 설치목적 달성에 지장이 없는 범위 안에서 여유자금을 통합관리기금에 예탁하고 재정용자 등에 활용하기 위해 조례로 통합관리기금을 설치하여 운영하고 있다. 부패영향평가에서는 통합관리기금의 문제점으로 일반회계에의 재정용자 규모가 과다한 것을 지적하였다.¹⁴³⁾ 이에 대해 대응방안은 재정용자 규모의 적정성 및 타당성에 대한 검토 수행 및 심의절차를 마련하여 통합관리기금이 재정용자 시 타당성 검토 및 심의 절차를 마련하도록 하는 것이다.

140) Posner, Richard A. (1972), "A Theory of Negligence" *Journal of Legal Studies*, 1, pp. 29-96에 의하면 가해자의 예상 배상책임수준이 부주의로 인한 사회적 비용과 같도록 할 때 효율성이 극대화된다. 이론적 근거는 배상책임 수준이 너무 높아지면 주의(care) 수준이 비효율적으로 높아지는 것이며, 부주의로 인한 사회적 비용이 너무 커지면 행위자의 부주의로 인한 과실(negligence)이 비효율적으로 너무 높게 되기 때문이다.

141) 통합관리기금의 운영사례는 서울시 재정투융자기금, 경기도 및 경상남도 등의 통합관리기금 등이 있으며 2011년말 기준으로 광역 16개, 기초 62개 자치단체에서 운영하고 있다.

142) 2012 부패영향평가사례집, 국민권익위원회, 제2절 지방자치단체 기금 운영의 투명성 제고.

143) 일반회계 용자비중이 50%가 넘는 자치단체들은 인천(75.1%), 대구(66.7%), 부산(59.3%), 광주(54.2%) 등이다.

그러나 통합관리기금의 원래의 목적은 지방기금에 방치되어있는 여유자금을 활용하기 위한 것이다. 지방기금들은 소규모 사업기금들이 대부분이며 사업은 기금의 원금의 이자수입 범위 내에서 수행하는 것이 대부분이다. 따라서 기초자치단체의 고유목적 사업비와 용자금을 합한 금액이 연간 수입/지출에서 차지하는 비중은 10%도 되지 않는 실정이다.¹⁴⁴⁾ 따라서 소규모 기금의 여유자금을 통합관리기금에서 관리할 경우 지자체가 일반 금융기관에서 차입하거나 채권을 발행하는 경우의 이자비용보다 낮게 용자를 받을 수가 있어 이자비용이 절약될 수 있다. 또한 소규모 지방기금은 이자범위 내에서 사업을 하기 때문에 용자규모가 기금 규모의 50%를 넘는다고 하여도 기금의 고유사업을 수행하는데 지장을 받는다고 보기 어렵다. 또한 통합관리기금은 지역발전사업도 용자를 하도록 되어 있으나 이러한 사업들이 계속 있는 것이 아니므로 사실상 일반회계에 용자를 하는 것이 비용측면에서나 효율적인 측면이 있다.

따라서 기금의 자금관리에 관한 평가는 기금의 효율적 운용이라는 측면에서 평가해야 한다. 이를 좀 더 정확한 평가를 위해서는 통합관리기금이 일반회계 이외에 어떤 용자대상이 있었는지에 대한 조사도 포함하여야 한다. 단순히 통합관리기금이 일반회계 용자가 50%가 넘는다고 해서 문제라고 판단하는 것은 효율성의 기준으로 볼 때 적절한 평가기준이라고 하기 어렵다. 또한 지방자치단체에서 재정용자를 위한 심의기구를 만들 때 금융시장 전문가를 구성원에 넣도록 하는 등의 추가적인 조치도 필요할 것으로 생각된다.

2. 성별영향평가

성별영향평가(Gender Impact Assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회경제적 격차 등의 요인들을 분석 및 평가함으로써 양

144) 권순현, “지방기금효율화를 위한 개선과제”, *사회과학연구논총* 제20호 이화여자대학교 사회과학연구소, 2008, 105쪽.

성평등한 정책이 개발되고 집행되도록 도와주는 도구이다. 성별영향평가제도는 국가정책에서 성차별적 요소와 원인 등을 파악함으로써 국가정책을 양성평등한 방향으로 개선함으로써 성평등사회를 추구하는 제도이다. 우리나라 2005년부터 시행된 성별영향평가제도는 2002년 12월에 제정된 여성발전기본법에 그 근거를 두고 있다.¹⁴⁵⁾

2005년부터 중앙행정기관 및 광역자치단체에서 실시된 성별영향평가는 2006년에는 기초자치단체도 참여하도록 하였고 2008년에는 중앙행정기관 및 광역과 기초지방자치단체 모두 의무적으로 성별영향평가제도를 도입하도록 하였다. 이후 성별영향분석 평가센터의 지정·운영, 성별영향평가시스템의 구축 등 적극적인 지원체계의 마련으로 성별영향평가의 대상사업수와 참여기관이 크게 확대되었다.¹⁴⁶⁾

2005년 53개 기관이 참여하여 85개의 과제가 평가되었던 것에 비하면 2011년에는 293개의 기관이 참여하여 2,954개의 과제가 성별영향평가의 대상과제가 되어 양적인 면에서 급속한 성장을 이루었다. 그러나 이러한 성장은 기초자치단체에서 대부분 증가하였고 중앙행정기관의 참여의 증가는 상대적으로 저조하였다.

여성가족부는 매년 성별영향평가지표도 수립하여 각 평가기관에 가이드라인으로 제시하고 있다. 제도 도입 초기인 2005년 여성가족부는 성별영향평가 지표를 정책단계에 따라 제시하였다. 제도도입초기에는 성별영향을 계량화하기 어렵다는 특성으로 인해 정성적 지표를 중심으로 지표가 구성되었으나 2009년 성별영향평가부터는 평가지표 및 점검포인트에 따라 참고자료 및 분석방법 등 가이드라인을 제시하여 각 기관의 담당자들이 평가지표를 적용하는데 용이하도록 하였으며 2011년에는 평가지표를 성별현황분석과 정책개선으로 구분하여 성별통계의

145) 김근세·김양희, “성별영향평가 제도의 성과평가 및 발전방안”, 여성가족부 용역 보고서, 2010, 18쪽.

146) 김경희 외, *성주류화 관련제도의 효과적 정책을 위한 연구(III): 성별영향평가제도의 성과와 과제*, 한국여성정책연구원, 2010.

현황, 정책참여자의 성별현황, 예산집행의 성별비율, 성별통계 생산 및 활용방안 등의 세부항목 등을 평가하였다.¹⁴⁷⁾

성별영향분석평가는 법률상으로 성별영향분석평가라는 용어가 없이 ‘정책의 분석·평가’라는 용어가 사용되었으며 성별영향평가의 대상이 되는 정책이나 평가절차·평가결과의 활용 등에 대한 명확한 법적 규정이 존재하지 않았다. 따라서 여성발전기본법에서 여성가족부장관이 정하는 바에 의해 실시되는 평가라 하더라도 성평등을 분명한 목표로 하는 구체적인 정책평가와 피드백을 통한 개선효과를 기대하는데 한계가 있었다고 할 수 있다. 2005년부터 실시되어 온 성별영향평가제도는 성별영향분석평가법이 제정되어 2012. 3. 16부터 시행됨에 따라 평가 대상 및 절차, 결과의 활용과 추진체계에 대한 명확한 법정 규정을 가지게 되었다.¹⁴⁸⁾

<표 7> 성별영향분석 평가지표

대 상	분석평가항목		점검포인트
법 령	성별구분	개선 필요성	- 성별구분조항 여부
	성별고정관념	고정관념 개선 조치 필요성	- 성별고정관념 조항 - 실질적으로 한쪽 성에 불리한 영향을 미치는 조항
	성별특성	성별특성반영 필요성	- 자격요건 조항
계 획	비전과 목표	- 성별영향 발생 가능성	- 여성정책기본계획(4차)의 목표에 부합하는지
	전략 및 중점과제	- 수혜에서의 성별특성	- 채용배분에서 성별특성

147) 권순현·김영숙, “성평등 관련법제의 성과와 과제”, *입법평가연구*, 한국법제연구원, 2012.

148) 박선영, “성별영향분석평가법 제정 및 법령 성별영향분석 평가제도 도입 의의”, *성평등정책과 성별영향분석평가법*, 한국법제연구원, 2012

대 상	분석평가항목		점검포인트
사 업	정책환경의 성별특성	- 사업수혜의 성별특성 - 예산배분의 성별 특성 반영	- 사업대상자의 성비를 고 려한 예산배분 - 성별 특수성 고려
	성평등을 위한 조치사항	- 예산반영계획 - 수행방식 반영계획	- 법령개선사항 - 제도 개선 및 사업 수행 방식 개선사항

자료: 2013 성별영향분석 평가지침, 여성가족부

성별영향분석평가의 대상 정책은 「성별영향분석평가법」 제5조 및 동법 시행령 제2조에 의하여, 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업이 해당된다. 「성별영향분석평가법」의 제정으로 법령 제·개정 시 해당 조문에 대한 성별영향분석평가를 시행하게 되었다. 법령에 대한 성별영향분석평가의 정책 개선 효과를 높이기 위해서는 입법추진 시 사전 반영할 수 있는 구체적인 법령 정비 방안이 도출될 필요가 있다는 점에서 주요 법령 전문에 대한 특정성별영향분석평가 추진이 요청되었다. 이에 2012년에 사회복지·노동·경제·교육 등 5개 분야를 선정하여 법령에 대한 특정성별영향 분석평가를 수행한 결과, 14개의 개선과제가 도출되었다.¹⁴⁹⁾

성별영향분석평가는 법령, 사업, 계획부분에 대해 별도의 평가지표를 운영하고 있다. 법령에 대한 평가는 성별고정관념, 한쪽 성에 불리한 영향을 줄 가능성이 있는 언급 등에 대한 평가 등 법령상의 조항의 개념 등에 관한 점검이라면 계획이나 사업에 대한 평가는 사업수혜나 예산배분에서 성별특성이 반영되었는지 성별 특수성을 고려할

149) 여성가족부, 2012년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서, 2013.

때 사업의 수혜가 성평등하게 이루어지는지, 사업대상자의 성비를 고려한 예산배분이 이루어졌는지 등 자원배분에서 성별특성을 고려하였는지를 평가한다. 따라서 법령에 대한 평가보다는 사업이나 계획에 대한 평가에서 경제학적 분석 방법론이 더 필요한 것으로 판단된다.

성별영향평가의 운영체계는 각 기관에서 체크리스트와 분석평가서를 작성하여 제출하고 여성가족부에서 분석평가 결과를 검토하고 기관별 분석평가결과를 종합하여 여성가족부에서 종합보고서를 작성하는 것으로 되어 있다. 그러나 분석평가서의 평가항목들은 대부분 정성적인 평가들로 구성되어 있어 엄밀한 의미에서 경제학적 분석방법이 적용되기는 어려운 현실이다.

법령이나 사업이 성평등에 미치는 영향을 분석하는 것은 평등의 관점에서 뿐 아니라 효율성의 관점도 중요하다. 성평등이 단지 양성간 평등을 실현하기 위한 것이 아니라 성불평등 현황과 성별 특성을 고려하여 자원배분과 사업수행을 할 때 성평등 정책은 효율적인 자원배분과 재정운용을 가져올 수 있기 때문이다. 개별적인 법률의 차원에서는 개별법이 성평등지표에 미치는 영향을 먼저 분석하고 이러한 지표가 경제성장에 미치는 영향을 분석하면 개별법의 성평등 효과가 경제성장 혹은 경제발전에 어떤 영향을 미쳤는지를 간접적으로 분석할 수 있다. 여성인력활용과 성평등이 전체적으로 GDP에 미치는 영향에 대한 많은 연구들이 성평등이 경제성장과 발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다.¹⁵⁰⁾

150) 성차별과 성장간의 관계를 분석한 대부분의 연구들은 성차별의 존재와 성장간에 부정적인 관계를 발견한다. Hausmann, Tyson, and Zahidi(2006)는 성차별과 일인당 GDP 사이에 음의 상관관계가 있음을 보여주었다. Young(1995)은 여성의 노동시장 참여는 동아시아 국가들에서 연간 경제성장에 0.6~1.6% 기여하였다고 분석하였으며 Daly(2007)는 여성의 고용차별의 해소는 미국의 성장률을 9% 증가시킬 수 있을 것이라고 주장하였다. 김영옥외, *성인지예산제도화 방안연구*, 국가재정운용계획의 개선방안 및 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구, 성차별과 경제성장, 한국여성정책연구원, 2011, 171~187쪽.

성별영향평가에 대한 경제학적 분석은 개별 법률에 대한 평가라기 보다는 제도의 전체적인 효과를 경제학적 관점에서 분석할 수 있다. 또한 성별영향평가 자료들을 전체적으로 종합하여 패널 분석이나 거시적인 분석을 통해 제도의 경제적 효과를 분석할 수 있다. 또 성별영향분석평가법이 도입된 이후 성평등 지표와 경제성장 혹은 경제발전 지표상의 관계의 변화를 경제학적으로 분석하여 법률의 효과를 평가하는 것도 유용한 정보를 제공해줄 것으로 생각된다.

3. 환경영향평가

환경영향평가는 각종 개발계획 및 개발사업을 수립·시행하는 과정에서 환경에 미치는 부정적인 영향을 미리 예측분석하고 그에 대한 저감방안을 강구함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하기 위하여 실시하는 제도이다. 환경영향평가는 환경오염에 대한 사전적 정책수단의 하나로서 1977년 「환경보전법」에 개념이 도입되었고 1981년부터 본격적으로 시행되었다. 현행 환경영향평가는 「환경영향평가법」에 의하여 실시되고 있다. 「환경영향평가법」 제2조에서는 환경영향평가를 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사 예측평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로 정의하고 있다. 환경영향평가 대상사업은 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지 조성사업, 에너지개발사업, 항만 건설사업, 도로 건설사업 등 18개 분야와 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업이다.¹⁵¹⁾

151) 1982~2011년 상반기 동안 환경부 및 지방환경관서의 협의를 받은 환경영향평가서는 약 4,500건에 이르고 있으며 이중 도로건설사업이 약 22%를 차지하였다. 국회 예산정책처, *환경영향평가제도에 대한 메타평가*, 2012.

환경영향평가의 평가항목은 대기환경분야, 수질환경분야, 토지환경분야, 자연생태환경분야, 생활환경분야, 사회경제환경분야로 나뉘어져 있으며 생활환경분야는 친환경적 자원순환, 소음, 위생, 공중보건, 일조장애 등을 평가하며 사회경제환경분야는 인구, 주거, 산업 등을 평가한다. 환경영향평가의 과정은 평가서 초안을 작성하여 공고 또는 설명회를 개최하여 주민의견을 수렴하는 초기단계와 주민의견이 수렴되어 작성된 최종평가서를 사업승인 기관에 제출하여 환경부와 협의하는 단계, 협의내용에 대한 이행여부 확인 및 사후환경여향을 조사하는 3단계로 구분된다.

2012년 7월부터 시행된 환경영향평가법 개정안은 환경평가제도를 전략환경평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가로 구분하였다. 전략환경평가는 국토 및 도시에 관한 정책계획 및 개발기본계획에 대해 평가하도록 함으로써 구체적인 사업뿐 아니라 중장기적인 정책 및 개발계획에 대해서도 평가를 실시함으로써 환경영향평가의 범위를 넓혔다.

정확히 말해서 환경영향평가는 법률에 대한 평가는 아니며 환경에 영향을 주는 법률에 대한 평가는 환경부분에서 규제영향평가라고 할 수 있다.¹⁵²⁾ 즉 넓은 의미에서 규제영향평가에 속하는 것이라 할 수 있다. 그러나 개별 사업 및 계획에 대한 평가라 하더라도 비용과 편익의 계산 및 생활환경분야 사회경제환경분야에 대한 평가는 경제학적 분석이 필요한 영역이다. 환경영향평가서는 대규모 사업 및 산업단지 조성 등을 위한 평가로서 전문가에 의해 상세하게 수행되고 있다. 그러나 주민의 생활환경, 환경오염피해 대책 등에 대한 평가는 정성적 분석으로 구체적이지 않은 경우가 많다.¹⁵³⁾ 생태 환경 뿐 아니라 사업의 사회경제적환경에 대한 분석은 경제학적 관점에서 비용·편익분석 방법론 등을 통해 사회적 후생에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.

152) 노화준, 환경 부문 규제영향분석의 방법과 사례연구, 서울대학교 행정대학원

153) 창원 KGB 복합단지 조성(2013.5) 주민의 생활환경 환경오염피해 대책, 백석대학교 백석문화대학교 확장사업(2013.3) 환경영향에 미치는 영향의 저감방향 참조. 환경영향평가정보지원시스템.

제 5 장 요약 및 결론

입법평가에서 법경제학적 분석이란 흔히 규제영향분석 혹은 법안비용추계등 경제 이론과 방법론을 사용하여 법률에 대한 평가를 실시하는 것이라 생각된다. 그러나 입법평가에서 있어서 법경제학적 분석은 이론적 측면과 방법론의 측면을 구분하여 생각할 필요가 있다.

법경제학의 이론적 관점이라는 것은 한계원리를 적용하여 효율성과 자원의 최적배분을 평가기준으로 도입하는 것이다. 2장에서는 입법평가에서 법경제학적 분석의 이론적 관점을 정리하였다. 시장경제이론과 시장실패, 그리고 공공재 이론 등은 법률의 효과를 평가하기 위한 이론적 관점들로서 단순히 수량분석을 의미하는 것만은 아니다. 수량적 분석이라 하더라도 단순히 지출비용이나 회계적 편익만을 합계한 경우는 엄밀한 의미에서 경제학적 분석이라고 하기 어려운 경우가 있으며 정성적 분석이라 하더라도 분석의 관점이 법경제학적 원리와 개념에 기초한 분석일 수 있다.

입법평가에서 경제학적 방법의 또 다른 의미는 경제학적 방법론을 사용하여 실증적으로 분석하는 것이다. 3장에서는 법경제학의 이론적 관점에서 법률의 효과를 평가할 때 사용되는 경제학적 분석 도구들에 대해 살펴보았다. 비용편익분석은 법률의 효과를 화폐 또는 계량화하기 위한 분석도구로서 가장 많이 사용되고 있는 분석 방법이다. 그러나 비용편익분석은 계량화의 어려움이 있으며 많은 경우 정량적 분석이 아니라 정성적 분석이 될 수도 있다. 전체 편익의 합계 또는 순편익이 화폐단위로 나타나지 않을 때 여러 대안 중의 가장 나은 대안을 선택하는 비용효과분석이 사용되기도 한다. 또한 비용편익분석은 비용의 추계에서 여러 가지 가정과 사회적 할인율 등을 사용하게 되며, 사회적 편익의 추정은 주관적인 성격을 지니게 된다. 또한 정치적 영향등에 의해 편익이 과대평가 되는 경향 등이 있어 여러 가지 한계

점들을 갖고 있다. 계량경제모형을 이용한 분석방법에서도 비용추정을 위한 산출식을 만들 때 가정과 모형의 선택의 위험이 따른다.

입법평가에서 경제학적 분석이란 우선 사회적 후생 혹은 효율성이라는 관점에서 법률을 평가하는 기준을 적절히 수립한 후 객관적 분석을 위해 적절한 방법론을 선택하는 것이 중요하다. 입법평가에서 비용편익분석은 비시장가치의 측정도 포함하고 있다. 입법평가에서 파레토 최적 혹은 사회적 후생의 개념에 입각하여 편익을 측정할 때에는 데이터와 자료의 한계 및 가정의 명시를 통해 분석결과의 한계가 무엇인지를 분명히 하는 것이 중요하다.

4장에서는 우리나라에서 현재 시행되고 있는 입법평가제도에 있어 경제학적 분석 방법론과 실재를 살펴보았다. 우선 규제영향분석은 평가 목적, 평가 대상, 평가 방법론 등이 모두 경제학적 이론과 방법을 사용하고 있다. 규제영향분석에서 비용편익분석이 주요하게 활용되고 있으나 후생경제학의 관점에서 비용과 편익의 측정은 여러 가지 한계를 갖는다. 비용편익분석은 원래 실증적인 데이터와 과학적인 분석도구를 이용하여 객관적인 결과를 얻는 것을 목적으로 하는 것이나, 이러한 분석방법이 규제영향분석에 적용될 때에는 비시장가치의 편익을 사회적 후생의 개념으로 측정해야 하기 때문에 간접적이고 주관적인 자료를 활용하여 추정해야 한다. 이러한 방식의 편익의 측정은 객관적인 데이터를 이용하는 것이 아니기 때문에 비용편익분석이라는 유용한 분석도구가 규제영향분석에서 활용될 때에는 오히려 그 독특한 장점이 약화된다는 역설이 발생한다.

그러나 비용편익분석을 통해 분석대상 규제 혹은 법안을 채택하는 것이 더 나은지 채택하지 않는 것이 더 나은지를 결정하는 것이 궁극적인 목적이라면 순편익이 계량적으로 정확하게 도출되어야만 하는 것은 아니다. 규제의 순편익이 플러스인지 마이너스인지 그 방향성에 대한 분석결과를 도출할 수 있다면 비용편익분석은 유용한 분석도구

라 할 수 있다. 비용편익분석은 여러 가지 한계에도 불구하고 불확실성과 불완전 정보 가운데 정책 판단을 위한 최선의 자료를 제공해준다는 점에서 그 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

우리나라의 규제영향분석서들을 살펴보면 정성적인 분석인 경우가 많으며 경제학적인 분석을 시도한다 해도 기회비용의 개념이 적절히 사용되고 계량경제모형의 기법이 활용되는 경우는 거의 없다. 우리나라의 규제영향분석서의 문제점들은 기본적으로 비용편익분석방법에 내재한 한계 때문이기도 하지만 평가자의 오류로 인한 부분들도 많다. 이는 규제영향분석에 있어 법경제학적 분석 및 방법론을 사용할 때 전문적 지식을 통해 경제학적 개념과 분석도구들을 적절히 사용되는 것이 매우 중요하다는 것을 말해준다.

법안비용추계는 어떤 법률이 발생시킬 비용을 추계하는 것으로서 편익의 측정은 포함하지 않으며 따라서 법률을 효율성의 관점에서 평가하는 것은 아니다. 법안비용추계는 재정운용의 효율성과 분야별 자원배분을 위해 필요한 정보를 제공해준다는 점에서 특정한 목적을 갖고 법률을 평가하는 하나의 방법론이지 그 자체가 법경제학적 관점에서 입법평가라고 보기는 어려운 면이 있다.

마지막으로 입법영향평가제도에서 경제학적 방법론에 대해 살펴보았다. 부패영향평가와 성별영향평가는 분석의 목적이나 평가대상, 그리고 평가항목 및 지표 등에서 경제학적 관점이나 방법론은 크게 부각되지 않는다. 그러나 부패영향평가에서 불법행위에 대해서도 한계 원리에 입각한 법경제학적 이론 관점이 유용할 것이며 또한 기금운용 등의 부분에서는 효율성의 관점에서의 평가가 필요하다. 성별영향평가도 개별 평가지표에서는 경제학적 분석이 나타나지 않으나 법률의 성평등효과를 평가하는데 있어 경제성장과 성평등간의 관계, 성평등과 재정운용의 효율성과의 관계를 경제학적 관점에서 분석하는 것도 필요할 것으로 생각된다.

이 글은 입법평가에서 법경제학적 분석에 대해 살펴보았다. 법률의 효과에 대해 수량분석이 실시되었다고 하더라도 그 분석의 관점이 한계원리에 입각한 효율성과 사회적 후생의 관점이 아닐 수 있으며, 정성적인 분석이라고 하여도 분석틀이 효율성과 최적선택의 관점이라면 법경제학적 분석이라고 할 수 있다. 입법평가를 위해 경제학적 분석을 수행할 때 어떠한 이론적 관점이 적절하며 또 어떤 분석방법론이 적절한지 법률의 목적과 평가의 목적에 따라 각기 다를 것이다. 어떤 경우에 어떤 방법론을 사용하는 것이 적절한지는 입법평가 자료가 축적되면서 이론적으로 정리되어가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강현철, *입법평가 세부지침에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2012.
- 국무총리실, *규제영향분석서 작성지침*, 2008.
- 국민권익위원회, *2012 부패영향평가사례집*, 2013.
- 국회예산정책처, *법안비용추계: 원리와 실제*, 2012.
- 국회예산정책처, *법안비용 추계 사례*, 2012.
- 국회예산정책처, *2008년도 정부 규제영향분석서 평가*, 2009.
- 국회예산정책처, *환경영향평가제도에 대한 메타평가*, 2012.
- 권순현, “지방기금효율화를 위한 개선과제”, *사회과학연구논총 제20호* 이화여자대학교 사회과학연구소, 2008.
- 권순현·김영숙, “성평등 관련법제의 성과와 과제”, *입법평가연구*, 한국법제연구원, 2012.
- 김근세·김양희, “*성별영향평가 제도의 성과평가 및 발전방안*”, 여성가족부 용역보고서, 2010.
- 김경희 외, *성주류화 관련제도의 효과적 정책을 위한 연구(III): 성별영향평가-제도의 성과와 과제*, 한국여성정책연구원, 2010.
- 김동건, *비용편익분석*, 박영사, 2012.
- 김명직, *Eviews의 활용과 재정지출 전망모형 사례연구*, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2007.
- 김수용, *입법평가의 개념에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2008.

참 고 문 헌

- 김영옥 외, *성인지예산제도화 방안연구*, “국가재정운용계획의 개선방안 및 재정투자 과제 도출을 위한 사례연구”, *성차별과 경제성장*, 한국여성정책연구원, 2011.
- 김유환, “규제영향분석제도의 재구성”, *이화여자대학교 법학논집* 제15권 제1호, 2010.
- 김일중, *법경제학 연구: 핵심이론과 사례분석*, 한국법제연구원, 2008.
- 김태운, “규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰”, *한국행정연구*, 7(1), 1998.
- 김태운, “규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구”, *규제연구*, 제20권 제2호, 2011.
- 김태운·정재희·허가영, “한국정부의 규제영향분석의 수준”, *규제연구*, 제17권 제2호, 2008.
- 노화준, *환경 부문 규제영향분석의 방법과 사례연구*, 서울대학교 행정대학원, 2005.
- 박영도, *입법평가의 이론과 실제*, 한국법제연구원, 2007.
- 박경열, “스포츠메가 이벤트의 경제성 분석에 관한 연구”, *관광연구논총* 20(2), 2008.
- 박선영, “성별영향분석평가법 제정 및 법령 성별영향분석 평가제도 도입 의의”, *성평등정책과 성별영향분석평가법*, 한국법제연구원, 2012.
- 박영도, *입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구*, 한국법제연구원, 2009.
- 박종원, “미국법상 비용-편익분석의 통제와 그 교훈”, *입법평가연구* 제5호, 2011.

- 신도철, “법에 대한 경제적 분석의 의의와 방법”, *입법에 대한 법경제학적 분석방법연구*, 한국법제연구원, 2008.
- 유성민, *캐나다 규제영향분석에서 법경제학적 방법론 연구*, 한국법제연구원, 2012.
- 윤광진·김한창·박계관, *입법평가적용을 위한 비용편익연구*, 한국법제연구원, 2009.
- 유성민, 미국 의회의 지출규모점검제도와 시사점, *재정지출동향분석*, 사무처 예산정책국, 2006.
- 엄영숙·김재준, “비용-편익분석에 있어서 사회적 할인율에 관한 소고”, *전북대학교 산업경제연구소 논문집* 30, 1999.
- 여성가족부, *성별영향분석평가지침*, 2013.
- 여성가족부, *2012년 성별영향분석평가 종합분석 결과보고서*, 2013.
- 원종현, “입법영향평가에서의 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구”, *입법평가연구* 제5호, 2011.
- 임성진, “비용편익분석이론과 수자원부문에 대한 적용절차”, *정치정보연구*, 2005.
- 이 선, “공공투자에 있어 적정할인율 분석”, *한국개발연구* 9(2), 1987.
- 이준구, *미시경제학*, 법문사, 2008.
- 장로순, “공공부문에서의 비용편익분석의 유용성에 관한 연구”, *강원대학교 사회과학연구*, 제22집, 1985.
- 최미희·여은구, “국회의 재정수반 입법 심의와 책무”, *입법평가연구*, 2011.
- 최미희, *규제의 법경제학 연구*, 한국법제연구원, 2009.

참 고 문 헌

- 최윤철·홍완식, *입법평가제도의 도입방안에 관한 연구*, 법제처, 2005.
- 크루구먼, *경제학*, 시그마프레스, 2011.
- 하포트, *경제학 콘서트*, 웅진 지식하우스, 2006.
- 한국법제연구원, *입법에 대한 법경제학적 분석방법 연구*, 2008.
- 허가형, “우리나라 규제영향분석서의 실태분석”, *한국정책학회 추계학술발표논문집*, 2006.
- 허성욱, “법의 경제적 분석에 관한 몇 가지 오해에 관한 고찰”, *법학*, 제48권, 제4호, 서울대학교, 2007.
- 홍승진, *미국의 행정입법과 규제개혁*, 한국법제연구원, 2009.
- 한국개발연구원, *예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구*, 2007.

2. 외국 문헌

- Becker, G. and Tomes, N., “Child Endowments and the Quantity and Quality of Children”, *Journal of Political Economy*, 1976.
- Becker, Gary, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76, 1968.
- Box, G., & G.M. Jenkins, *Time Series Analysis: Forecasting and Control*, Holden Day, San Francisco, 1978.
- Browning, E., and J, Browning, *Microeconomic Theory and Application*, 3rd ed. 1982.
- Calabresi, Guido, “Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts”, *Yale Law Journal*, 70(4), 1961.

- Calabresi, G., *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, 1970, New Heaven: Yale University Press.
- Champ, P., et al., “Using Donation Mechanisms to Value Nonuse Benefits from Public Goods”, *Journal of Environmental Economics and Management* 33, no. 2, 1997.
- Coase, Ronald, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960.
- Cooter & Ulen(2009), *Law and Economics*, Pearson, 2008.
- Duffield, J., et al., “Field Testing Existence Values for Riparian Ecosystems”, *USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-49*, 2007.
- Deutsche Bank Research, *Better Regulation in Deutschland und der EU*, EU-Monitor 47, 2007.
- Gonzalez, Rodolfo, Tom Means, and Stephen Mehay, “Empirical Tests of the Samuelsonian Publicness Parameter: Has the Right Hypothesis Been Tested?”, *Public Choice*, vol. 7, 1993.
- Gujarati Damodar, *계량경제학*, 지필미디어, 2009.
- Hardin, Garrett, “The Tragedy of Commons”, *Science*, vol.162. 1968.
- Harberger, Arnold C., The measurement of waste, *American Economic Review*, May 1964.
- Harrison, Jeffrey, *법경제학*, 맹순구역, 세창출판사, 2006.
- Heller, Michael, “The Tragedy of Anticommons: Property in the Transition from Marx to Market”, 111, *Harvard Law Review*, 621, 1998.

참 고 문 헌

- Jacobs, S.H “An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries”, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, 1997.
- Kahneman, Daniel, “Experimental Tests of the Endowment Effect the Coase Theorem”, *The Journal of Political Economy* Vol 98, No.6, 1990.
- Kelman, S., “Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique”, *AEJ Journal on Government and Society Regulation*, 1981.
- Macmillan, D., et al., “Valuing the Non-market Benefits of Wild Goose Conservation: a Comparison of Interview and Group Based Approaches”, *Ecological Economics* 43, no. 1, 2002.
- OECD, *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris, 2003.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.
- Office of Management and Budget, Circular A-4, Washington, 2003.
- Ostrom, Elinor., *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Polinsky and Shavell(eds.), *Handbook of Law and Economics*, Amsterdam: Elsevier, 2007.
- Posner, Richard A., “A Theory of Negligence” *Journal of Legal Studies*, 1, 1972.
- Posner, R., *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Law and Business, 2003.

- Posner, Richard “Some Uses and Abuses of Economics in Law”, *46 U. Chicago Law. Review*, 1979.
- Posner, R. & William Landers, W., “Market Power in Antitrust Cases”, *94 Harvard. Law Review*, 1981.
- Pindyke, R. & Rubinfeld, D., *Microeconomics*, 8th Edition, Pearson, 2013.
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide*, Ottawa, 2007.
- Viscusi, W. Kip., “Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” in OECD, *PUMA*, 1997.
- Weimer, D. L., and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd. ed., NJ.: Prentice-Hall, Inc., 1999.