

미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰

박수현*

〈국문초록〉

1970년대 이래 미국의 대통령들은 공중보건, 안전 및 환경의 보호와 같은 규제목적 달성을 위해 연방 행정청들로 하여금 약식규칙을 사용할 것을 권장하고 있다. 행정청들이 규칙을 제정할 때, 그 행정청들은 규제영향분석의 핵심요소로서 연방 법률들과 대통령령들에 의해 필수 요건으로 규정된 비용-편익분석을 반드시 행하여야 한다. 비록 규제영향분석은 행정청들이 규제결과를 예상하고 평가하기 위한 절차적 접근법이기는 하지만, 대통령실 소속의 예산관리청(OMB)에 속해 있는 「정보 및 규제업무청」(OIRA)에 의해 대통령령 제12866호 제3(f)조(E.O.12866 §3(f))에서 규정하고 있는 중요한 규제에 대해서만 사용되어야 한다. 이 논문은 미국의 규제영향분석에 관한 고찰을 통하여 종국적으로 우리의 규제영향분석에 있어서 개선방안을 제시하는데 기초자료로 사용될 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 한다. 구체적으로 II.에서는 행정청이 규칙제정시 규제영향분석을 해야 하는 법적 근거를 법률과 E.O.로 구분하여 고찰한다. 특히, 비용-편익분석 사용의 근거가 되는 E.O.들의 연혁 및 E.O.12866이 강조된다. III.에서는 E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866의 내용을 개관한다. IV.에서는 E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866에 규정된 규제영향분석의 집행기관인 행정청(=규제청), OMB, OIRA, 보좌기관 등을 고찰한다. 특히, 비용-편익분석과 관련한 OIRA의 규제영향분석 및 심사절차에 중점을 둔다. V.에서는 지침A-4(Circular A-4)에 규정되어 있는 규제영향분석의 내용, 절차 및 방법 등을 검토한다. 특히, 비용-편익분석과 관련한 내용을 중점적으로 검토한다. VI.에서는 이상에서 고찰한 내용에 따라 우리의 규제영향분석에 대한 개선점을 간략히 제시하고자 한다.

※ **주제어** : 규제에 관한 중앙집중적 심사, 규제영향분석, 규제입안메카니즘, 비용-편익분석, 정보 및 규제업무청, 행정규제기본법, 집행행정청

* 숙명여대 법대 부교수 / 법학박사

-
- I. 머리말
 - II. 규제영향분석의 법적 근거
 - 1. 연방 법률
 - 2. E.O.
 - III. E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866의 내용
 - 1. 개관
 - 2. 제1조(규제의 이념과 원칙)
 - 3. 제2조(조직)
 - 4. 제4조(입안메카니즘)
 - 5. 제5조(현존 규제)
 - 6. 제6조(규제에 대한 중앙심사)
 - 7. 제7조 등(분쟁해결 등)
 - IV. E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866에 규정된 규제영향분석의 집행기관 및 OIRA의 심사절차
 - 1. 행정청(=규제청)
 - 2. OMB
 - 3. OIRA
 - 4. 보좌기관
 - V. OMB의 Circular A-4(Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis)상의 규제영향분석(비용-편익분석)의 내용
 - 1. 비용-편익분석의 목적
 - 2. 비용-편익분석시의 유의사항
 - 3. 비용과 편익의 확인 및 측정
 - 4. 비용과 편익 측정의 발전
 - 5. 할인률
 - 6. 그밖의 주요한 고려사항
 - 7. 불확실성의 취급
 - VI. 맺는말
-

I. 머리말

법 또는 정책을 집행, 해석, 또는 규정하거나 행정청의 절차 또는 실행요건을 규정하도록 설계된 법적 효력을 가질 것을 의도하여 일반적 적용가능성과 장래 효를 가지는 행정청의 의사표시를 규제라 한다.¹⁾ 이러한 규제는 행정청의 규칙

제정²⁾을 통해 이루어지며, 비용-편익분석³⁾을 핵심으로 하는 규제영향분석

-
- 1) 단, i) 행정절차법상 정식규칙제정조항들(5 U.S.C. §§ 556, 557)에 따라 제정된 규제(=정식 규칙), ii) 군사 또는 외교업무에 관한 규제(단, 조달규제와 국방에 사용되지 않는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관한 규제는 제외), iii) 행정청의 조직, 관리, 또는 인사문제에 국한된 규제, iv) 「정보및규제업무청」(OIRA)의 장에 의해 제외된 범주의 모든 규제 등은 위 규제에 해당하지 않는다. E.O.12866 § 3(d). 본 논문에서는 대통령령(Executive Order)을 편의상 E.O.로 약칭하기로 한다. E.O.로 사용하기 곤란한 경우에는 ‘명령’이라 한다.
 - 2) 규칙제정(=약식규칙)은 1970년대 이후 규제범위가 광범위한 건강, 안전 및 환경 분야에서 사용되어 오고 있는 의사결정수단으로서 행정목적의 달성을 위한 유용한 도구이다. 무엇보다도 규칙제정은 행정청의 의사결정과정에 공중을 참여시켜 민주주의의 실현에 이바지하고 행정청의 정책결정의 질을 향상시키는데 공헌한다. Richard J. Pierce, Jr., *Seven Ways to Deossify Agency Rulemaking*, 47 Admin. L. Rev. 59, 59-60 (1995) 참조.
 - 3) 비용-효과분석, 정량적 위험평가, 비교위험평가, 위험상계분석, 위험-편익분석은 광의로 비용-편익분석에 포함된다. John D. Graham, *Saving Lives Through Administrative Law and Economics*, 157 U. Pa. L. Rev. 395, 401 (December, 2008). 비용-편익분석은 미국의 공공부분에서 현재 사용되고 있는 의사결정에 있어서 가장 중요한 정책평가기법이다. 이 기법은 정책결정자들로 하여금 사회복지를 광범위하게 발전시킬 수단들을 확인하도록 돕는데 있어서 효과적인 것으로, 그리고 집행을 종종 방해하는 특별이해단체들의 노력을 무산시키는 수단으로 주장되고 있다. Gregory Scott Crespi, *Incorporating Endogenous Preferences in Cost-Benefit Analysis*, 17 Penn St. Envtl. L. Rev. 157, 160 (Winter 2009). 1981년 이전에는 전국 법학잡지 본문에서 11개 논문, 1981년에는 27개 논문, 1986년까지 141개 논문, 1996년까지 445개 논문, 2005년까지 628개 논문이 비용-편익분석을 언급하고 있다. 이 논문들은 규제지배시스템(regulatory system of governance)에서 비용-편익분석의 사용에 의해 야기된 규범적, 정치적, 방법론적, 그리고 판로적 쟁점들을 밝히고 다루려 하였다. Don Bradford Hardin, Jr., *Why Cost-Benefit Analysis? A Question and some Answers About the Legal Academy*, 59 Ala. L. Rev. 1135, 1136-37 (2008). 이에 더하여, 조기사망의 위험을 줄이는 규칙과 같은 생명을 구하는 규제(lifesaving regulation)에 대한 규제영향분석이 통상적으로 비용-편익분석에 의해 충분한 정보를 제공받고 있기 때문에 현대 국가를 비용-편익국가(cost-benefit state)라 하기도 한다. Graham, *Id.* 이러한 비용-편익국가라는 개념은 행정청에 대한 의회와 대통령의 20년 이상의 압력에 의해 탄생되었다고 한다. 즉, 행정청은 불필요한 부담을 주는 규제에 대한 구제수단을 스스로 제공하고 규제결정에 대한 책임을 스스로 지도록 압력을 받게 되어, 이를 해결할 목적으로 규제초치의 편익과 비용의 비교를 통한 임무수행평가라고 하는 비용-편익국가가 탄생하였다고 한다. Johnathan B. Baker, *"Continuous" Regulatory Reform at the Federal Trade Commission*, 49 Admin. L. Rev. 859, 859 (1997). 그밖에 비용-편익분석의 종류

(regulatory impact analysis)⁴⁾이 규칙제정시 필수요건이라고 법령에서 규정하고 있다.

규제영향분석은 규칙에서 발생할 결과를 예상하고 평가하기 위하여 규제청이 사용하는 수단으로 “규제를 도입하거나 수정할 때에 규제를 실시함으로써 상정되는 비용이나 편익과 같은 영향을 객관적으로 분석하고 공표함으로써 규제제정과정에 있어서의 객관성과 투명성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 방법”을 말한다.⁵⁾ 즉, 규제영향분석은 제시된 규칙안의 비용과 편익, 장점과 단점 및 가능한 다양한 대안들에 관한 고려를 통하여 바람직한 규칙제정에 도움을 줄 수 있는 절차적 장치이다.⁶⁾ 그리고, 훌륭한 규제영향분석은 i) 제안된 조치의 필요성에 관한 기술, ii) 대안들에 관한 검토, iii) 제안된 조치와 분석에 의해 확인된 주된 대안들의 정량적·정성적 비용과 편익의 평가를 포함하여야 한다.⁷⁾

규제영향분석은 행정청의 규제 가운데 E.O.12866 §3(f)에 정의된 중요한 규제⁸⁾에 대해서만 행해진다. 즉, 규제영향분석은 행정청의 규제에 관하여 그 제정

및 장·단점 등에 관해서는, 박수현, 미국 행정법에 있어서 규칙제정시 행정청의 비용·편익분석의 사용과 규칙제정기피의 문제, 토지공법연구 제11집(2001. 2), 135-138면 참조.

4) Charles H. Koch, Jr., Administrative Law and Practice §4.50, 486 (2d ed. 1997). 규제영향분석은 종합적 영향분석이라고도 하는바, 이것은 행정청이 환경의 가치에 관심을 기울이고 환경의 가치에 대한 행정청의 민감성 정도를 공표하도록 의무지우는 환경정책기본법(NEPA)상의 환경영향평가서(Environmental Impact Statements, EIS)에 그 근거를 가진다. 규제영향분석은 규제영향서(regulatory impact statements), 인플레이션영향서(inflation impact statements), 규제분석(regulatory analysis) 등 다양한 용어로 사용되기도 한다.

5) 박영도/한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도(II)-미국의 규제영향분석제도-, 한국법제연구원(입법평가자료 07-02, 2007.8.9), 222-223면.

6) 1 CFR §305.85-1. 더 나은 사회규제(건강, 안전 및 환경분야에 관한 규제) 마련에 대한 국민의 압력에 따라 전통적 규제방법인 명령과 통제 마련하여 비용이 덜 들고 더 효율적 대안인마련에 대한 국을 핵심으로 하는 규제영향분석이 규제제정에 있어 중요한 역할을 하는 것으로 여겨지게 되었다.

7) Circular A-4(Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis), A. Introduction, *Key Elements of Regulatory Analysis*.

8) 여기서 중요한 규제란 i) 연간 1억 달러 이상의 경제효과를 가지는 규제, ii) 경제전체, 경제의 일부분, 생산성, 경쟁, 일자리, 환경, 공중보건 또는 안전, 또는 주·지방·부족정부

과정의 적정화 도모를 염두에 두어 행해지는 것이지, 민주적 정치과정을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 의무화 대상이 아니다.⁹⁾ 그리고 규제영향분석 및 심사는 대통령실 소속의 예산관리청(OMB)에 의해 행해지며, 실제로는 OMB 소속의 「정보및규제업무청」(OIRA)가 규제영향분석 및 심사기능을 담당하고 있다.

이 논문은 미국의 규제영향분석에 관한 고찰을 통하여 종국적으로 우리의 규제영향분석에 있어서 개선방안을 제시하는데 기초자료로 사용될 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 한다. 구체적으로 II.에서는 행정청이 규칙제정시 규제영향분석을 해야 하는 법적 근거를 법률과 E.O.로 구분하여 고찰한다. 특히, 비용-편익분석 사용의 근거가 되는 E.O.들의 연혁 및 E.O.12866이 강조된다. III.에서는 E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866의 내용을 개관한다. IV.에서는 E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866에 규정된 규제영향분석의 집행기관인 행정청(=규제청), OMB, OIRA, 보좌기관 등을 고찰한다. 특히, 비용-편익분석과 관련한 OIRA의 규제영향분석 및 심사절차에 중점을 둔다. V.에서는 Circular A-4에 규정되어 있는 규제영향분석의 내용, 절차 및 방법 등을 검토한다. 특히, 비용-편익분석과 관련한 내용을 중점적으로 검토한다. VI.에서는 이상에서 고찰한 내용에 따라 우리의 규제영향분석에 대한 개선점을 간략히 제시하고자 한다.

또는 공동체에 실질적으로 악영향을 미치는 규제, iii) 다른 행정청에 의해 취해지거나 계획된 조치와 중대한 불일치를 야기하거나 그렇지 않으면 간섭하는 규제, iv) 사회보장급부, 보조금, 수익자부담금, 또는 융자프로그램이 예산에 미치는 영향을 실질적으로 변경하거나 위 수령자들의 권리와 의무를 실질적으로 변경하는 규제, v) 법적 강제, 대통령의 우선사항, 또는 이 명령에 규정된 규제원칙들로부터 발생하는 새로운 법적 또는 정책적 쟁점들을 야기하는 규제를 말한다.

9) 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 37-38면. 참고로 미국의 규제영향분석제도는 행정청의 규칙(rules & regulations)을 대상으로 사전에 행해지는데 반해, 우리의 입법평가제도는 법률을 대상으로 사전·병행·사후에 행해지는 점에서 차이가 있다. 다만, 실제에 있어서 양 제도는 동일한 것으로 본다. 박영도, 입법평가의 이론과 실제 한국법제연구원(입법평가연구 07-06, 2007.9.30), 34면 주 71) 참조.

II. 규제영향분석의 법적 근거

1970년대 초반부터 대통령들은 집행행정청들(executive agencies)¹⁰⁾로 하여금 강력한 정책결정 도구로써 규칙을 사용하도록 하였다. 이러한 규칙제정절차에 (경제적) 분석요건들(특히, 비용-편익분석)을 E.O. 제정을 통하여 부과함으로써 규칙제정에 대한 통제(OMB를 통한 통제)를 통해 집행행정청들에 대한 강력한 감독 및 통제권을 대통령은 행사하게 되었다.

1. 연방 법률

(1) 1902년 「하천 및 항구법」(River and Harbor Act)

19세기 말에 연방정부가 공공시설 프로젝트를 평가하기 위하여 비용-편익분석을 사용하기 시작하였고, 의회는 동법에서 연방 행정청들로 하여금 상업적 비용과 편익에 기초하여 경비를 평가하도록 요구하기 시작하였다. 이 경우, 공병단(Army Corps of Engineers)이 하천흐름 프로젝트(navigation projects)를 위하여 비용-편익분석을 수행하도록 요구되었다.

(2) 1936년 홍수통제법(Flood Control Act)

동법이 시행될 때까지 비용-편익분석은 중요한 분석도구로 사용되지는 않았다. 그 당시만 하더라도, 연방정부는 대공황을 극복하기 위하여 광범위한 대규모 공공사업에 매진하고 있었다. 연방정부의 이러한 프로그램들에 관한 영향에 대한 관심이 의회로 하여금 공병단에 의해 수행되는 프로젝트들이 어떠한 기준

10) 미국의 행정청은 집행행정청과 독립규제행정청으로 구분된다. 집행행정청은 대통령의 직접 감독 및 통제를 받는 행정부 소속 행정청을 말한다. 독립규제행정청은 대통령의 직접 감독 및 통제를 받지 않는 집행행정청 이외의 행정부 소속 행정청을 말한다. 이에 대한 자세한 내용은, 박수현, 미국행정법의 개관, 강원법학 제17권(2003. 12), 129-131면 참조.

에 의해 평가되어야 한다고 제안하도록 하였다. 이에 따라, 동법은 “발생가능한 모든 편익이 예상 비용을 초과하면” 그러한 프로젝트들이 수행되어야 할 것이라고 규정하였다.¹¹⁾ 동법은 또한 공병단으로 하여금 필수 요건인 비용-편익분석을 수행하여, 프로젝트 계획서와 함께 그 내용을 승인과 예산 배정을 위해 의회에 송부하도록 요구하였다.¹²⁾

(3) 1969년 환경정책기본법(NEPA)

동법에서 비용-편익분석의 가장 중요한 법률상 근거로 간주된 환경영향서(EIS)를 작성할 것을 규정하였다.¹³⁾ 환경영향서는 i) 인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는 연방조치의 환경상 영향, ii) 그 조치의 피할 수 없는 환경상 부작용, iii) 계획된 조치에 대한 모든 대안들, iv) 환경상 단기 이용과 장기 생산성 간의 관계, v) 자원에 미치는 그 조치의 불가역성이 대강이라도 기술되어야 한다.¹⁴⁾

(4) 1980년 서류작업간소화법(PRA)

동법은 연방 행정청이 제출한 규칙안에 관한 규제영향분석을 실제로 행하는 「정보 및 규제업무청」(OIRA)RA 산관리청(OMB) 내에 설치하였다.¹⁵⁾ OIRA는

11) 33 U.S.C. §701a. 동법은, 그러나, 비용과 편익이 어떠한 기준에 의해 측정되거나 정의되어야 하는지의 기준을 정립하지는 않았다고 한다. Project: The Impact of Cost-Benefit Analysis on Federal Administrative Law, 42 Admin. L. Rev. 545, 553 n.30(1990).

12) 33 U.S.C. §701.

13) NEPA가 비용-편익분석을 사용할 것을 명확히 규정하고 있지는 않지만, 법원에서 NEPA가 비용-편익분석을 요건으로 사실상 규정하고 있다고 *Calvert Cliffs' Coordinating Comm. v. ACE*, 449 F.2d 1109(D.C. Cir. 1971) 사건에서 판시하였다. 동 사건에서 법원은 경제적이고 기술적 요소들이 §102(2)(C)에 규정된 “상세한 평가서”(detailed statement)에서 고려되어야 하는 NEPA의 요건으로 해석하였다. 즉, “NEPA는 연방 행정청들에 대하여 사안별 이익형량을 할 것을 요구한다. 개별 사안에서 계획된 조치의 경제적이고 기술적 편익이 평가되어야 하고 그리고 나서 환경적 비용과 형량되어야 한다; 가치를 이익형량하는데 영향을 미칠 수 있는 대안들이 고려되어야 한다.”라고 법원은 판시하였다. Id. at 1123.

14) 42 U.S.C. §6332(c).

연방 행정청에 의해 수집된 정보를 공중이 요청할 때 그 모든 요청을 심사할 권한을 가졌다.

(5) 1980년 규제유연법(RFA)

동법은 국민의 건강, 안전, 그리고 경제복지를 보호하도록 설계된 모든 규칙의 소기업에 관한 경제적 영향 및 연방 서류작업의 영향을 행정청들로 하여금 분석할 것을 요구하였다.¹⁶⁾ 동법은 행정청으로 하여금 규칙제정시 최초규제유연분석(IRFA)과 최종규제유연분석(FRFA)을 수행하도록 하는바, 특히, 최초규제유연분석에서는 규칙안에 대한 모든 대체안들을 검토하도록 의무지우고 있다.¹⁷⁾

(6) 1995년 「재정지원없는 명령개혁법」(UMRA)

동법은 추가적 재정지원없이 주 및 지방정부에 대하여 새로운 규제를 부과하는 입법을 제정하는 것을 방지하기 위하여 의회에 대해 절차적 요건을 부과하는 것이다. 동법은 연방행정청으로 하여금 여러 대안들 가운데 가장 저비용·고효율성을 보장하고 그 규칙의 목적을 달성하는 데에 가장 부담이 적은 대안을 고려하도록 요구하고 있다.¹⁸⁾ 동법은, 또한 연방행정청으로 하여금 연간 주와 지방정부 합계 또는 민간부문이 1억 달러 이상의 비용을 지출케 할 가능성 있는 최종규칙을 공표하기에 앞서 서면진술서(written statements)를 작성하도록 요구한다.

15) Pub. L. No. 96-511, 94 Stat. 2812 (1980) (codified as amended at 44 U.S.C. §§3501-3520 (1994)). 1995년에 의회가 PRA를 개정하였다. Pub. L. No. 104-13, 109 Stat. 163 (codified at 44 U.S.C. §3501 et seq. (Supp. III 1997)). 44 U.S.C. §3504(a), §3504(d), §3504(e), §3504(f), §3504(g) & §3504(h).

16) Pub. L. No. 96-354, 94 Stat. 1164 (1980) (codified at 5 U.S.C. §601 et seq.). 「소기업에 관한 규제집행 및 공정성에 관한 법」(SBREFA)이 1996년에 제정되어 구RFA를 수정·확대시켰다. Pub. L. No. 104-121, subtitle D, 110 Stat. 864 (codified at 5 U.S.C. §601 et seq.).

17) 5 U.S.C. §§603(c), 604(a).

18) 2 U.S.C. §1532(a).

이 서면진술서는 i) 공표될 규칙의 연방 수권법 조항 확인, ii) 건강·안전·자연 환경에 대한 연방강제의 효과뿐만 아니라 주·지방정부·부족정부 또는 민간부문에 대한 비용과 편익을 포함하여 연방강제의 예상 비용과 편익의 질적·양적 평가 - 이 평가는 주·지방정부·부족정부에 대한 그 비용이 연방재정지원을 받을 수 있는 범위의 분석과 범정부 강제를 수행하기 위하여 이용가능한 연방자원이 존재하는 범위의 분석을 포함하여야 함, iii) 연방강제의 장래 준수 비용과 특정 지역 또는 특정 주·지방정부·부족정부, 도시·시골·기타 지역사회, 특정 민간부문에 대한 연방강제의 불균형적인 예산상 효과에 관한 정확한 예측이 합리적으로 가능하다는 것을 행정청이 결정한다면 그리고 그 범위까지 그 행정청에 의한 예측, iv) 행정청이 스스로의 재량으로 정확한 예측이 합리적으로 가능하고 그 효과가 중요하고 실질적이라고 결정한다면 그리고 그 범위까지 생산성, 경제성장, 완전고용, 생산적 직업의 창설, 그리고 국내 제품과 서비스의 국제경쟁과 같은 국가경제에 관한 효과의 그 행정청의 예측, v) 영향을 받는 주·지방정부·부족정부의 대표들과 행정청의 사전협의의 범위 기술, 주·지방정부·부족정부에 의해 구두로 또는 서면으로 행정청에게 표시된 코멘트와 관심사의 요약, 그러한 코멘트와 관심사에 관한 행정청의 평가요약을 포함하여야 한다.¹⁹⁾

(7) 1996년 「행정청의 규칙제정에 관한 의회심사법」(CRA)

동법은 행정청의 모든 규칙에 대한 의회의 심사를 규정하고 있으므로, 법률에 의한 의회의 행정청의 규칙제정에 대한 최초의 통제메카니즘이라고 할 수 있다. 특히, 동법에서는 주요규칙에 대한 의회의 심사에 중점을 두고 있다. 여기서 주요규칙은 다음 중 어느 하나에 해당하는 규칙을 말한다: i) 경제에 대한 효과가 연간 1억 달러 이상인 경우. ii) 소비자, 개별산업체, 연방·주·지방정부의 행정청 및 지리적 지역에 있어서 급격한 비용 내지 가격의 증가를 초래한 경우. iii) 경쟁력·고용·투자·생산성·혁신성 및 국내 및 해외 시장에서 외국기업과 경쟁하는 국내 기업의 능력 등에 중대한 역효과를 초래한 경우.²⁰⁾

19) Id. §1532(a)(3).

(8) 2001년 「데이터의 질에 관한 법」(Data Quality Act)

동법은 OMB로 하여금 행정부행정청들이 배포한 정보의 질, 객관성, 유용성, 통합성을 보장하고 최대화하는 정책과 절차적 지도사항을 제공하는 지침을 PRA에 근거해서 발급하도록 요구한다.²¹⁾

(9) 기타

제104차(1995-1996) 및 105차(1997-1998) 의회에서 비용-편익분석 및 위험평가(risk assessment)를 법률상 규제영향분석의 필수요건으로 규정하기 위하여 많은 규제개혁법안들이 제안되었다.²²⁾

2. E.O.

(1) E.O. 제정의 이유

1936년 홍수통제법의 집행을 책임지는 행정청들(공병단, 내무부소속의 개간

20) 동법에 관한 자세한 내용은 박수현, 미국행정법상 행정청의 규칙제정에 대한 통제-행정청의규칙제정에대한의회심사법을 중심으로-, 강원법학 제14권(2002. 12), 219-235면 참조.

21) 44 U.S.C. §3516 note. 동법은 2개 항으로 구성된 1/2 페이지 정도로 짧은 법률이지만, 그 영향력은 1946년에 제정된 행정절차법에 못지 않다고 한다. 이에 관한 자세한 내용은, Karl S. Bourdeau, *Information Quality Act Challenges to Flawed Use of Science*, NR&E (Spring 2005), 41-48; Alexander Nathan Hecht, *Administrative Process in an Information Age: The Transformation of Agency Action under the Data Quality Act*, 31 J. Legis. 233 (2005) 참조.

22) Job Creation and Wage Enhancement Act, H.R. 9, 104th Cong. (1995); Risk Assessment and Cost-Benefit Act of 1995, H.R. 1022, 104th Cong. (1995); Comprehensive Regulatory Reform Act, S. 343, 104th Cong. (1995); Regulatory Procedures Reform Act of 1995, S. 1001, 104th Cong. (1995); Regulatory Reform Act of 1995, S. 291, 104th Cong. (1995); The Regulatory Improvement Act of 1998, S. 981, 105th Cong. (1998) 등이 비용-편익분석과 위험평가를 규정하고 있는 입법안들이다.

청, 토양보존청, 테네시밸리청)이, 의회의 실행지침이 없었기 때문에, 물관련 프로젝트에서 자신들의 참여를 극대화하기 위해 비용-편익분석을 충족시키는 각자의 기준들과 절차들을 개발하였다. 이 기준들과 절차들은 경제이론에 기초한 것이 아니라 전통과 정치 및 관료적 이해관계에 따라 개발되었던 것이다. 현재 OMB의 전신인 예산청(Bureau of the Budget, BoB)²³⁾은 이러한 기준들과 절차들을 통일할 것을 요구하였고, 범정부 위원회가 이 프로젝트들의 평가를 위한 통일된 기준을 마련하기 위하여 노력하였다.

(2) 「하천유역 프로젝트들의 경제적 분석을 위한 지침안」(Proposed Practices for Economic Analysis of River Basin Projects) - 일명 Green Book -

1950년 범정부 하천유역 위원회 소속의 편익과 비용에 관한 소관 위원회가 동 지침안을 발간하였다. 동 지침은 공식적인 것은 아니지만 비용-편익에 관한 영향력있는 지침이었고, 수자원 개발 프로젝트들을 평가하기 위한 BoB의 기준을 설정한 나중의 BoB 지침 Circular A-47에 대부분 체화되었다.

(3) Circular A-47

동지침은 1952년에 제정되어 많은 반대에도 불구하고 1960년대 동안 집행되었다. 1950년대 정부의 비용-편익분석의 사용은 군사지출에 있어서 자원분배 문제를 해결하기 위한 RAND 회사의 비용-편익분석의 사용에 영향을 받았다. RAND사의 분석가들은 비용-편익분석과 밀접히 연관된 비용-효과분석을 옹호하였다. RAND사에 의해 개발된 접근법과 기술은 1960년에 R. McKein과 C. Hitch에 의해 발간된 「핵시대에서의 국방의 경제학」(The Economics of Defense in the Nuclear Age)에서 정립되었다. 국방장관 McNamara는 나중에 Hitch를 국방차관으로 임명하였고, 그에게 RAND사에서 개발된 「기획-프로그래밍-예산시스

23) BoB는 행정청으로부터 의회에 제출되기 이전에 프로젝트 승인과 예산에 관한 모든 제안서를 심사하는 책임을 맡고 있었다.

템」(Planning-Programming-Budgeting System, PPBS)의 집행을 맡겼다. 다음 10년 동안, 예산지출 프로그램의 평가에 있어서 비용-편익분석의 사용은 크게 확대되었다. 초기에, 비용-편익분석은 물리적 투자 분야 또는 교통과 도시 재건과 같은 사회기반시설 프로젝트에서만 사용되었다. 나중에 비용-편익분석의 사용은 건강, 교육, 복지프로그램을 포함하는 사회적 예산사용에까지 확대되었다. 이러한 확장에 대한 주된 영향은 비록 단기간이었지만, 비용-편익분석의 사용을 증가시키는데 지속적 영향을 미친 연방정부 내의 민간부문(비군사 부문)을 통하여 PPBS를 확대한 1965년 존슨 대통령의 결정이었다.

(4) 1973년 수자원 평의회(Water Resource Council)의 「수 및 관련 토지 자원을 기획하기 위한 원칙과 기준」(Principles and Standards for Planning Water and Related Land Resources)

1960년대 후반과 1970년대 초반 동안, 연방정부에 의해 행해진 사회적 규제 의 물결이 연방 규제 활동의 성장을 평가하기 위한 방법으로 비용-편익분석을 사용하도록 이끌었다. 공공지출 프로젝트들에 더하여, 비용-편익분석은 경제적, 환경적, 건강과 안전 규제에도 적용되었다. 동 원칙과 기준이 제적, 환평가를 위하여 복수의 객관적 틀을 채택하는 것인 비용-편익분석에 있어서 중요한 발전을 야기시켰다. 동 원칙과 기준은 국가 경제발전이라는 목표에 기여하는 데에는 정식(formal) 비용-편익분석을, 환경질에 관한 영향에 대해서는 비정식(less formal, informal) 비용-편익분석을 사용할 것을 요구하였다.

(5) 1974년 닉슨 대통령의 「삶의 질 심사프로그램」(Quality of Life Review Program)

1974년부터 행정부행정청들은 일련의 E.O.에 의해 주요규칙 제정안들을 위해 영향분석을 준비하도록 요구받았다. 영향분석은 연방 행정청들에 의해 고려된 대안들의 효과를 확인하고 평가하도록 설계되었다. 규제감시에 있어서 대통령의 역할은 동 프로그램을 통하여 닉슨 행정부 동안 발전되기 시작하였다. 이 프로그램은 건강, 안전, 또는 환경규제에 관련된 모든 행정청들로 하여금 규제안

의 모든 인식가능한 영향을 그밖의 영향을 받는 모든 행정청들에게 조언하도록 요구하였다. 대통령의 감시를 효과있게 하기 위하여 행정청 간의 분쟁을 조정할 권한을 가진 OMB에게 심사를 위해 규칙안을 제출하도록 행정청들은 요구되었다.²⁴⁾

(6) 1974년 포드 대통령의 E.O.11821(인플레이션영향평가서, Inflationary Impact Statements)와 1976년 포드 대통령의 E.O.11949(경제영향평가서, Economic Impact Statements)

E.O.11821은 행정부행정청들로 하여금 모든 주요규칙들에 관해 비용-편익분석을 수행하고 공중의 코멘트를 위해 인플레이션영향평가서를 준비하도록 요구하였고, E.O.11949에서 경제영향평가서로 분석제목을 변경하였다.

(7) 1978년 카터 대통령의 E.O.12044(정부규제의 향상, Improving Government Regulations)

E.O.12044는 규칙제정절차에 비용-편익분석을 사용하는 프로그램을 설정하였다. E.O.12044는 행정부행정청들로 하여금 중요한 규제안의 대안을 기술하고, 중요한 규제안과 대안들에 관한 경제적 결과를 분석하고, 대안의 선택 이유를 설명하도록 요구하였다. 중요한 규제는 경제에 연간 1억 달러 이상 영향을 미치거나 개별 산업체, 정부차원, 또는 지리적 지역에 비용 또는 가격에 주된 증가를 초래할 규제를 말한다. 1978년 1월 카터 대통령은 규제분석심사그룹(Regulatory Analysis Review Group, RARG)을 창설하였고, 연간 1억 달러 이상 산업계에 비용을 유발시키는 규제에 관한 행정청의 분석에 관해 심사하고 보고서를 작성할 권한을 부여하였다. 1978년 10월 카터 대통령은 연방 규제 행정청들의 장들로 구성된 규제위원회(Regulatory Council)를 창설하였다. 비용-편익 정보를 포함한 주요 규제안들을 묶어 놓은 연방규제캘린더(Calendar of Federal Regu-

24) 규제의 주된 목적, 규제안의 대안들, 모든 대안들의 예상 편익과 비용의 비교, 가능한 대안들로부터 규제안을 선정하는 이유 등이 OMB에 제출되었다.

lations)를 6개월 단위로 마련하는 것이 동 위원회의 주 목적이었다.

(8) 1981년 레이건 대통령의 E.O.12291(연방규제, Federal Regulation)

레이건 대통령은 전임 대통령들의 프로그램들을 확대시켰고 OMB의 영향력을 크게 증가시켰다. 1981년 2월 17일 레이건 대통령은 행정청들로 하여금 모든 주요규칙안들에 대해 비용-편익분석을 수행하도록 요구하였고 OMB로 하여금 이 분석을 심사하도록 요구한 E.O.12291²⁵⁾를 제정하였다. 동 명령은 규제영향 분석에 포함되어야 하는 기본적 요소들을 설정하였지만, 행정청들이 규제영향분석을 어떻게 해야 하는가에 대한 명확한 지침은 제공하지 않았다.

규제영향분석에는 i) 금전으로 수량화 될 수 없는 모든 편익적 효과를 포함하여 그 규칙의 잠재적 편익의 기술과 그 편익을 받을 것 같은 산업계 또는 개인의 식별, ii) 금전으로 수량화 될 수 없는 모든 부작용을 포함하여 그 규칙의 잠재적 비용의 기술과 그 비용을 감당할 수 있을 것 같은 산업계 또는 개인의 식별, iii) 금전으로 수량화 될 수 없는 효과의 평가를 포함하여 그 규칙의 잠재적 순편익의 결정, iv) 그 대안들의 잠재적 편익과 비용에 관한 분석과 그러한 대안들이 제안된다면 채택될 수 없는 법적 이유에 관한 간략한 설명과 함께 더 낮은 비용으로 동일한 규제목적들을 실질적으로 달성할 수 있는 대안적 방법의 기술, v) 위 iv)의 적용을 받지 않는다면, 비용-편익분석으로 규칙을 평가할 수 없는 법적 이유의 설명이 포함되어야 한다.²⁶⁾ 1981년 OMB는 행정청들이 규제영향분

25) Exec. Order No. 12291, 3 CFR §127 (1982), 46 Fed. Reg. 13193(1981) reprinted in 5 U.S.C. §601 note. 그리고 여기서 말하는 주요규칙이란 i) 경제에 연간 1억 달러 또는 그 이상 영향을 미치고, ii) 소비자, 개별 산업체, 연방·주·지방정부 행정청, 또는 지리적 지역에 대해 비용 또는 가격을 크게 인상하거나, iii) 경쟁, 고용, 투자, 생산성, 혁신, 또는 내수시장 또는 외국시장에서 외국기업과 경쟁하는 미국기업의 능력에 중대한 부작용을 미치는 규제를 말한다.

26) Id. §3(d). Ronald A. Cass, Colin S. Diver & Jack M. Beermann, Administrative Law: Cases and Materials 573-74 (2d ed. 1994). Pierce교수는 이 명령이 행정청에 대해 『① 주요규칙안의 비용과 편익을 고려할 것, ② 규칙안의 대안을 평가할 것, ③ 사회에 최대한의 편익을 제공하는 옵션을 선택할 것, ④ 규칙안을 최종규칙으로 공포하기 이전에 심

석을 준비하는데 돕기 위한 5 페이지 짜리 「임시 규제영향분석 지침」(Interim Regulatory Impact Analysis Guidance)²⁷⁾을 준비하였다.

(9) 1985년 레이건 대통령의 E.O.12498(규제입안절차, Regulatory Planning Process)

E.O.12291의 집행 이래, OMB는 주요규칙의 식별을 위한 통일기준과 규제영향분석의 발전을 준비하고 공표하여야 할 권한이 OMB의 장에게 부여되었음에도 불구하고 비용-편익분석을 준비할 때 행정청이 준수해야 하는 서면지침을 제공하지 않았다. 레이건 대통령은 이후 모든 중요한 규제조치들에 관한 「연례 규제프로그램」(Regulatory Program of the United States)에서 심사하고 발간하기 위하여 각 행정부행정청으로 하여금 OMB에게 “연례규제계획”을 제출할 것을 요구함으로써 전체 규제입안과정에 대한 OMB 감시와 비용-편익분석원칙을 확장하는 E.O.12498을 제정하여 OMB의 권한을 더 강화시켰다.

1985년까지 OMB는 동 명령에서 요구하고 있던 「연례 규제프로그램」에 규제영향분석을 위한 분석적 기대사항들을 작성하지 않고 있었다. 1988-89년 「연례 규제프로그램」에서 OMB는 행정청이 규제영향분석을 어떻게 준비할 것인가에 관한 최초의 공식적 문서인 규제영향분석지침을 제공하였다. 이 지침은 임시 규제영향분석 지침보다는 자세하지만 여전히 일반적인 사항만 제공하고 체계적인 청사진의 모습은 아니었다. 이 지침은 i) 규제안의 잠재적 필요성에 관한 진술서, ii) 대체적 방법들의 검토, iii) 편익과 비용의 분석, iv) 제안된 규제조치 선택의 이유, v) 법률적 근거의 진술서를 포함하여야 한다. 이 지침은 이 요소들 각각을 설명하고 건강과 안전의 편익을 어떻게 평가할 것인가 그리고 어떤 할인을 사용할 것인가와 같은 어렵고 다툼이 있는 쟁점들을 다루었다.

사를 위해 OMB에 제출할 것, ⑤ 만약 OMB가 그 규칙에 대해 이의를 달면, 규칙의 공표를 연기할 것』 등을 요구하고 있다고 한다. Pierce, *supra* note 2, at 62 참조.

27) 이 지침은 i) 프로포잘의 필요성과 결과 진술서, ii) 대안들의 검토, iii) 편익과 비용의 분석, iv) 규제조치안의 선택이유, v) 법률상 근거를 포함하여야 한다.

(10) 1993년 클린턴 대통령의 E.O.12866(규제입안과 심사, Regulatory Planning and Review)

클린턴 대통령은 1993년 9월 30일 E.O.12866을 제정하여 E.O.12291과 E.O.12498을 폐지하고 규제에 관한 OIRA 심사를 위한 새로운 절차뿐만 아니라 새로운 규제철학과 일련의 원칙들을 설정하였다. 무엇보다도 동 명령은 정량적·정성적 측정을 포함하여 이용가능한 규제대안들의 모든 비용과 편익을 행정청이 평가하도록 의무지웠다. 또한 동 명령은 법률에서 달리 요구하고 있지 않는 한 순편익을 최대화하는 규제접근법을 선택하도록 의무지웠다. 허용가능하고 적용가능한 경우에, 동 명령은 i) 규제우선사항을 정할 때 야기된 위험의 정도와 본질의 고려, ii) 의도된 규제의 편익이 비용을 정당화한다는 합리적 결정에 의해서만 규제를 채택, iii) 규제목적 달성을 위해 필요한 사회에 대한 최소부담을 부과하도록 규제를 맞추기 등과 같은 일련의 원칙들을 행정청이 준수하도록 의무지웠다.

동 명령 제2조 (b)항은 행정청의 규칙제정에 관한 심사의 책임을 OMB에게 부가하고 있으며, 특히 OIRA를 “규제 이슈들에 관한 전문성의 저장소”라 부른다. 제6조는 행정청과 OIRA에게 “규제에 관한 중앙집중적 심사”(centralized review of regulations)의 책임을 설정하였다. 이전의 E.O.들과 마찬가지로 동 명령도 OIRA의 심사를 독립규제행정청이 아닌 행정청에 의해 공표된 규칙에 대해서만 국한시키고 있다.

그러나, E.O.12291의 광범위한 심사 대상과는 반대로 OIRA의 심사는 E.O.12866 § 3(f)에 규정된 규칙제정 행정청 또는 OIRA에 의해 “중요한” 규제조치로 확인된 조치에만 제한시킨다. 이 결과, E.O.12291에서 연간 2,000에서 3,000건의 OIRA의 심사가 E.O.12866에서 연간 500에서 700건으로 줄었다.

E.O.12866은 또한 이전의 E.O.들과 다른 측면에서 차이를 가진다. 예컨대, OIRA의 심사는 90일 이내에 완료하도록 의무지우고 있고, 투명성 요건과 관련하여 규제심사가 어떻게 수행되었는가에 관한 정보를 행정청과 OIRA 모두에게

공개하도록 의무지운다. 예컨대, 심사를 위해 OIRA에 제출된 초안과 뒤이어 선언된 조치 사이에 규칙에 행해진 실제적 변화와 OIRA의 제안 또는 권고에 따라 행해진 변화를 공중을 위하여 행정청이 확인하도록 요구된다. OIRA는 OIRA 직원과 행정부 이외의 당사자들 간의 모든 서면 소통 복사본과 실제적 구두 소통에 관련한 날짜와 개인 이름의 목록을 행정청에게 제공하도록 요구된다. OIRA는 또한 심사를 받고 있는 모든 규제조치들과 행정청에 제공되는 모든 위에서 언급한 문서들에 관한 공개 기록을 유지하도록 지도된다.²⁸⁾

(11) 2002년 부시 대통령의 E.O.13258(Amending Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review)와 2007년 E.O. 13422(Further Amendment to Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review)

부시 대통령은 E.O.12866을 계승하는 동시에 동 명령에 규정된 “the Vice President” 대신 “the Director”(OMB의 장)를 규정하여, 규제개혁정책에 대한 주도권을 OIRA가 가지도록 2002년 2월 26일 E.O.13258을 제정하였다. OIRA는 2001년 9월 신정부의 규제개혁정책과 관련한 메모랜덤을 제시하여 E.O.12866의 실행을 위한 기본원칙과 절차를 밝히는 한편 새로운 권고로서 행정청으로 하

28) 3 CFR §638 (1993), reprinted in 5 U.S.C. §601 note (Supp. 1993). GAO, OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews 23-25(Sept. 2003), <http://www.gao.gov>. E.O.12866에 관한 자세한 것은 Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, *Reinventing The Regulatory State*, 62 U. Chi. L. Rev. 1 (1995) 참조. 이 논문에서 Pildes와 Sunstein은 1980년대 미국 행정법에서 가장 중요한 발전은 연방법원도 의회도 아닌 규제절차에 대한 대통령(OMB를 통해)의 중앙집중적 통제로부터 이루어졌다고 주장하였다. 이들은 또한 이 논문에서 E.O.12866을 클린턴 대통령의 정부개혁프로그램(program for reinventing government) 가운데 일부분인 것으로 고찰하였다. 그밖에, E.O.12291과 E.O.12866 간의 투명성 요건의 차이에 관한 논의는, William D. Araiza, *Judicial and Legislative Checks on Ex Parte OMB Influence Over Rulemaking*, 54 Admin. L. Rev. 611 (Spring 2002); Peter M. Shane, *Political Accountability in a System of Checks and Balances: The Cases of Presidential Review of Rulemaking*, 48 Ark. L. Rev. 161 (1995) 참조.

여금 정식위험평가(formal risk assessment)를 하도록 하고, 규제영향분석에 있어서 독립적이고 외부로부터 선정된 전문가에 의한 심사를 하도록 하였다. 또한, E.O.13422도 E.O.12866을 계승하면서 몇 가지 용어의 변경 및 삭제와 9조 (Significant Guidance Document)를 신설하였다.

III. E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866의 내용

1. 개관

미국민들은 자신들을 위하여 작용하는 규제시스템²⁹⁾을 가질 자격이 있는 바, 현재는 그러한 규제시스템을 미국이 가지고 있지 않다는 인식하에 클린턴 대통령은 E.O.12866을 제정하여 규제절차를 개혁하고 훨씬 더 효율적인 규제절차를 만드는 프로그램을 시작하는 근거로 삼았다. 동 명령의 목적은 i) 새로운 규제입안의 효율을 높이고 새로운 규제와 현재의 규제 간의 조화률을 높이는 것, ii) 규제제정의 의사결정과정에 연방 행정청들이 주도권을 행사하는 것을 재확인하는 것, iii) 규제심사와 감시를 통합하고 적법성을 복원하는 것, iv) 규제절차를 공중들로 하여금 훨씬 더 쉽게 접근할 수 있게 하고 공중들에게 공개하는 것 등이다. 동 명령은, 또한 이러한 목적을 달성하기 위하여 규제절차는 수권법상 요건들을 충족하고 연방 행정청들의 재량에 따라 수행되어야 한다고 규정하였다.

동 명령은 1993년 9월 30일 제정될 당시 총 11개조로 구성되었으나, E.O. 13258과 E.O.13422의 개정을 거쳐 현재에는 총 12개조로 구성되어 있다. 이하

29) 이러한 규제시스템에는 i) 건강, 안전, 환경, 그리고 복지를 보호·향상시키고 받아들일 수 없거나 불합리한 비용을 사회에 부담시키지 않고서 경제성장을 향상시키는 규제시스템, ii) 민간부문과 민간시장이 경제성장의 최상의 동력이라는 것을 인식하는 규제정책, iii) 주·지방정부·부족정부의 역할을 존중하는 규제접근방법, iv) 규제는 효과적이고, 일관성있고, 센스있고, 이해될 수 있는 규제가 포함된다.

에서, 동 명령의 전체 목차를 간략히 살펴보고, 그 가운데 규제영향분석의 핵심이 되는 비용-편익분석과 관련된 부분을 중점적으로 고찰하기로 한다.

2. 제1조(규제의 이념과 원칙)

동조는 우선 연방 행정청들이 공표해야 하는 규제의 성격을 규정하고 있다. 그리고 규제를 할 것인가 말 것인가, 한다면 어떻게 규제할 것인가를 결정하기 위하여 연방 행정청들로 하여금 모든 가능한 대안들(규제를 하는 것과 규제를 하지 않는 것을 포함)에 관한 정량적·정성적 비용-편익분석을 하도록 의무지운다. 그리고, 규제를 하겠다고 결정을 하면 행정청이, 수권법에서 달리 정하고 있지 않으면, 잠재적인 경제·환경·공중건강과 안전·기타 이익을 포함하는 순편익을 최대화하는 대안을 선택하도록 의무지움으로써 규제영향분석을 사전에 행하도록 규제의 이념으로 정하고 있다.

또한, 동조는 위의 규제이념에 따라 행정청들로 하여금 법에 의해 허용되고 적용가능한 범위 내에서 준수하여야 하는 12개 원칙을 규정한다. 그 가운데 제(6)항은 행정청으로 하여금 비용과 편익 가운데에는 정량화하기 어려운 것이 있다는 것을 인식하여 의도하는 규제의 비용과 편익을 평가하도록 그리고 의도하는 규제의 편익이 비용을 정당화시킨다는 합리적 결정을 해야만 규제를 제안하거나 채택하도록 의무지우고 있다.

3. 제2조(조직)

동조는 연방정부의 규제시스템을 보장하는데 핵심사항인 효율적인 규제입안 주체로서 행정청, 규제심사를 수행하는 OMB, 그리고 동 명령에 따른 대통령의 책무를 수행하기 위해 대통령에게 자문역할을 하는 보좌기관을 규정한다. 제3조는 동 명령에서 사용되는 용어에 대한 정의를 규정하고 있다.

4. 제4조(입안메카니즘)

동조는 법의 허용 범위 내에서 i) 효과적인 규제프로그램을 가지기 위해, ii) 규제들 간의 조정을 정립하기 위해, iii) 잠재적 갈등을 초기 단계에서 최대한 협의하고 해결하기 위해, iv) 공중과 주·지방·부족의 공무원들을 규제입안과정 에 참여시키기 위해, v) 신규 또는 개정된 규제들이 대통령의 우선사항들과 이 명령의 원칙들을 보장하기 위해, 규제입안 메카니즘을 규정하고 있다. 규제입안 메카니즘은 OMB의 장에 의한 행정청들 간의 정책회의 소집→OIRA의 장의 심사를 받는 행정청들 간의 규제통일아젠다(Unified Regulatory Agenda)³⁰⁾ 정립 →당해 연도 또는 그 이후의 가장 중요한 당해 행정청의 규제 조치들 중 규제계획정립→중요한 규제 이슈들을 확인·분석하여 행정청들을 돕고 OMB의 장에게 정기적으로 자문을 하여야 하는 OIRA의 장에 의한 규제실무단(Regulatory Working Group)의 소집→OIRA의 장이 의무적으로 분기 마다 수행해야 하는 현존 및 제안된 규제들의 영향에 관한 주·지방·부족정부 대표들과의 만남과 공통된 규제 관심사에 관해 기업체와 NGO 대표들 및 공중과의 수시 회의 개최 등이다. 특히, 규제계획은 가능한 범위 내에서 고려되어야 하는 대안들을 포함 하는 계획된 중요한 개개 규제조치의 요약과 대통령의 우선사항들을 확인하는 데 도움을 주는 당해 연도에 계획된 당해 행정청의 모든 규제들에 관한 총비용 과 총편익의 합계에 관한 당해 행정청의 최상의 추정뿐만 아니라 각 규칙의 예상 비용과 편익에 관한 예비추정을 포함하는 계획된 중요한 개개 규제조치의 요약을 포함하여야 한다.

5. 제5조(현존 규제)

동조는 i) 미국민, 지역사회, 주·지방·부족정부, 기업체 등에 관한 규제부담

30) 규제통일아젠다는 각 연방 행정청이 다음 6개월 동안 발령할 것으로 예상하는 규칙과 규칙안을 요약해 놓은 것이다.

경감을 위해, ii) 연방 행정부에 의해 공표된 규제가 변화된 사정변경으로 인해 정당화되지 않거나 불필요하게 되지는 않고 있는지를 결정하기 위해, iii) 규제들이 서로 호환가능하고 총체적으로 중복되거나 부적절하게 부담스럽지는 않는가를 확인하기 위해, iv) 모든 규제들이 적용가능한 법의 범위 내에서 이 명령에서 정한 대통령의 우선사항과 원칙들에 일치하도록 보장하기 위해, v) 그밖에 유효성의 향상을 위해 현존 규제들에 관해 행정청들의 정기적 심사결과를 OIRA의 장에게 보고할 것을 규정하고 있다.

6. 제6조(규제에 대한 중앙심사)

동조는 OIRA의 장에 의해 제외된 행정청들이외의 모든 행정청들에 의한 신규와 현존 규제들에 의해 취해진 모든 규제 조치들에 적용되어야 하는 지침인 규제에 관한 OIRA의 중앙집중적 심사를 규정한다. 행정청들의 책임과 OIRA의 책임 두 부분으로 구성되어 있다. 비용-편익분석의 사용과 관련해서는, 행정청들의 책임 부분에 규정되어 있는바, 중요한 규제조치로 확인되거나 OIRA의 장에 의해 A의 각 사안에 대하여 규제청은 OIRA에게 i) 규제조치가 수권법 조항에 일치하고, 법의 허용범위 내에서 대통령의 우선사항을 촉진하고 주·지방·부족정부의 기능 행사에 부당하게 간섭하는 것을 회피하는 방법에 관한 설명을 포함하는 규제조치의 RA의 비용과 편익의 평가A의 중앙집중적조치로 인한 예상 편익의 평가와 실현가능한 범위 내에서 이익의 정량화, iii) 규제조치로 인한 예상 비용과 실현가능한 범위 내에서 이익 비용의 정량화, iv) 계획된 규제보다 잠재적으로 효과적이면서 합리적으로 실현가능한 대안들의 비용과 편익의 평가를 제출하여야 한다.

7. 제7조 등(분쟁해결 등)

제7조는 분쟁해결 조항으로써, 행정청들 간 또는 행정청과 OMB 간 해결될 수 없는 다툼에 대해서는 대통령에 의해 해결되어야 한다고 규정한다. 제8조는 행정청의 모든 규제조치를 연방관보에 게시·공표될 수 있는 조건을 규정하고 있

는 공표(publication)조항이다. 제9조는 모든 중요 지침문서를 행정청이 OIRA에게 제공하도록 규정하고 있는 중요지침문서 조항이다. 제10조는 소송과 관련한 법무장관의 권한을 포함하여 행정청과 행정청의 장에게 법에 의해 부여된 권한을 방해하거나 영향을 미치는 것으로 이 명령의 어떠한 것도 해석되어서는 안된다는 행정청의 권한보존 조항이다. 제11조는 이 명령의 어떠한 것도 행정작용에 관한 사법심사를 배제할 수 없다는 사법심사 조항이다. 제12조는 종전의 E.O. 12291과 12498 그리고 이들과 관련된 모든 개정 및 지침들을 폐지한다는 폐지 조항이다.

IV. E.O.13258과 E.O.13422에 의해 개정된 E.O.12866에 규정된 규제영향분석의 집행기관 및 OIRA의 심사절차

연방정부의 규제시스템이 미국민을 최상으로 섬기는 것을 보장하기 위해 가장 핵심적인 것으로 고려하는 것이 효율적인 규제입안과 심사절차이다. 이러한 규제입안과 심사절차는 규제영향분석을 행하는 집행기관에 의해 수행되는바, 여기에는 행정청(=규제청), OMB, OIRA, 보조기관 등이 있다. 이하에서는 E.O. 12866에 규정된 내용에 따라 고찰한다.

1. 행정청(=규제청)

E.O.12866 §2(a)는 연방 행정청들로 하여금 규제영향분석을 행하도록 규정하고 있다. 이들은 규제와 지침문서 개발에 대한 뛰어난 전문성과 경험을 가지고 있기 때문에, 규제와 지침문서를 개발 및 개발한 규제와 지침문서가 적용가능한 법, 대통령의 우선사항, 그리고 이 명령에 규정된 원칙들에 일치하도록 보장하는데 책임을 진다. 여기서 행정청이란 달리 규정하고 있지 않으면, 44 U.S.C. § 3502(10)에 규정된 독립규제행정청 이외의 44 U.S.C. § 3502(1)에 규정되어

있는 행정기관을 의미한다(E.O.12866 §3(b)).

2. OMB

E.O.12866 §2(b)는 OMB에게 조정심사(coordinated review)를 수행하도록 한다. 조정심사는 행정청의 규제와 지침문서가 적용가능한 법, 대통령의 우선사항, 그리고 이 명령에 규정된 원칙들에 일치하도록 보장하고 어느 행정청의 결정이 다른 행정청의 정책 또는 조치와 충돌하지 않도록 보장하는 것을 말한다. 그밖에, OMB는 법의 허용 범위 내에서, 행정청들에게 지침을 제공하고 규제입안 중인 대통령을 보조하고 이 명령에 규정된 대로 개별 규제와 지침문서를 심사하는 의무를 진다.³¹⁾

31) E.O.12866에 규정된 규제영향분석의 집행기관으로서의 OMB 기능 이외에 OMB에 관한 일반적인 내용은 다음과 같다: OMB는 행정 각부와 행정청들 내에서 그리고 행정 각부와 행정청들 상호간의 관리절차와 프로그램 목표를 평가, 형성, 조정한다. OMB는 통상적으로 대통령에게 예산안과 관련 법률들에 관한 권고를 제공하는 한편, 연방예산의 집행도 통제한다. OMB는 1939년 재조직계획 No. 1(5 U.S.C. app.)에 의해 대통령실 내에 설치되었다. 이러한 OMB의 구체적인 기능은 ① 의도된 결과가 달성되도록 보장하기 위해 행정부의 조직구조와 관리절차를 심사함으로써 효과적인 정부를 개발하고 유지하는데 있어서 대통령을 보조하기, ② 정부활동들을 집행하고 행정청 간 협조를 확장하기 위한 효율적 조정메카니즘을 개발하는데 있어서 대통령을 보조하기, ③ 예산을 준비하고 정부 회계프로그램을 준비하는데 있어서 대통령을 보조하기, ④ 예산의 집행을 감시·통제하기, ⑤ 입법안에 관한 행정 각부의 자문을 명확히 하고 조정함으로써 그리고 과거의 관행에 따라 입법에 관한 대통령의 조치에 영향을 미치는 권고를 함으로써 대통령을 보조하기, ⑥ 서류작업의 감소, 특히 공중의 보고부담의 감소를 위한 규제개혁안과 프로그램을 개발하는데 있어서 대통령을 보조하기, ⑦ 제안된 대통령령들과 선언들을 고려하고, 명확히 하고, 필요하다면 준비하는데 있어서 대통령을 보조하기, ⑧ 대통령에게 프로그램 실행데이터를 제공하는 정보시스템을 계획하고 개발하기, ⑨ 프로그램 목적, 실행, 효율성을 평가하는데 있어서 대통령을 보조하는 평가노력을 계획, 수행, 진흥시키기, ⑩ 행정부 행정청들 간 업무의 관련 시점과 함께 제안된, 개시된, 완성된 업무에 관한 행정부행정청들의 활동에 관한 진행사항을 충분히 알 수 있도록 대통령에게 알려주기, ⑪ 조달정책, 규제, 절차, 형식에 관한 전방위 지침을 제공함으로써 조달절차의 경제성, 효율성, 유효성을 향상시키기. U.S. Government Manual, 2008-2009 Edition, 93-96. <http://www.gpoaccess.gov/gmanual/browse-gm-08.html>. 그밖에, OMB는 매년 연방정부가 실시하

3. OIRA

E.O.12866 §2(b)는 OMB에 속한 OIRA로 하여금 위 OMB의 규제영향분석과 관련한 업무(규제초안심사)를 실제로 수행하도록 한다.³²⁾ 이러한 OIRA의 심사는 법의 허용 범위 내에서, i) 이 명령에 규정된 규제원칙들을 행정청이 준수하도록 보장하고, ii) 대통령의 정책이 행정청의 규칙에 반영되도록 보장하고, iii) 행정청 상호간 불일치, 불호환, 중복정책을 피하기 위하여 규칙 간의 상호 조화를 보장하는 역할을 한다. 이 명령에 규정된 OIRA의 심사절차를 정식심사라 한다.³³⁾

고 있는 규제에 관한 비용-편익분석에 관한 의회보고서를 작성한다. 이 의회보고서는 2000년 「규제를 알 권리법」(Regulatory Right to Know Act)에 의거해 실시되며 규제기관이 실시한 규제영향분석결과를 기초로(비용요소와 편익요소가 정량화, 금전가치화되어 있는지 아닌지를 불문하고) 연방정부가 도입·유지하고 있는 주요한 규칙이 가져오는 총 편익과 총비용에 관하여 연차로 산출하여 보고를 한다. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 39-40면.

32) 주지하다시피, OIRA는 1980년 서류작업간소화법(PRA)에 의해 설립되었고, 동법에 따른 정보수집을 심사하는 임무뿐만 아니라 E.O.12866에 따라 규제초안을 심사하고 정보기술·정보정책·프라이버시·통계정책 등의 영역에서 범정부 정책의 집행을 감독한다. OIRA는 또한 행정청의 전문가 동료 심사(peer review)를 포함하여 「데이터의 질에 관한 법」(Data Quality Act)에 관한 행정청의 집행을 감독한다. 그리고, OIRA는 연방관보에 게재하기에 앞서 정보수집요청뿐만 아니라 중요한 규칙안과 최종규칙을 심사한다. OIRA의 장은 상원의 동의를 받아 대통령이 임명한다. 하고 상원의 동의를 받은 장에 의해 운영된다. http://www.whitehouse.gov/omb/regulatory_affairs/default.

33) 행정청이 규칙초안을 OIRA docket librarian에게 제출(전자제출도 무방)→접수하고 적절 한 desk officer에게 송부→E.O.12866 §6에 따른 OIRA의 장의 지도와 감독에 따라 심사→E.O.12866상 심사기간준수(규칙제정안의 고지에 앞선 모든 사전조치들(예: 조사의 고지 또는 규칙안의 사전고지)에 대해서는 제출후 10근무일 이내, 모든 그밖의 규제조치들에 대해서는 제출후 90일 이내(또는 OIRA가 이전에 심사를 하였고 사실 또는 기초사항에 실질적 변경이 없으면 45일 이내)→OIRA의 전화통지와 연방관보예의 게재→게재후 OIRA는 공중에게 심사동안 OIRA와 행정청 간 교환된 모든 문서를 이용가능 하도록 해야 함. OIRA가 규칙을 행정청에 반려할 경우 반려사유서를 제공하여야 함. GAO, OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews (September, 2003) 31-36. 이에 반하여, 약식심사는 규칙초안을 작성하기 전에 OIRA 직

(1) 규제입안 메카니즘 중 규제계획과 관련한 OIRA의 역할

각 행정청은 규제계획을 매년 6월 1일까지 OIRA에 제출하여야 한다(E.O. 12866 §4(c)(2)). OIRA는 각 행정청의 규제계획을 접수한 날부터 10일 이내에 영향을 받는 행정청들과 자문관들에게 회람하여야 한다(Id. §4(c)(3)). 다른 행정청이 계획한 규제조치가 이미 행해지거나 계획된 자신의 정책 또는 조치와 충돌할 것으로 믿는 행정청의 장은 즉시 서면으로 OIRA의 장에게 고지하여야 하고, OIRA의 장은 그 내용을 규제조치를 계획한 행정청과 자문관들에게 송부하여야 한다(Id. §4(c)(4)). 만약 OIRA의 장이 어느 행정청이 계획한 규제조치가 대통령의 우선사항 또는 이 명령에 규정된 원칙들 또는 다른 행정청에 의해 이미 행해지거나 계획된 정책이나 조치에 불일치할 것이라고 믿는다면, OIRA의 장은 서면으로 영향을 받는 행정청들과 자문관들에게 즉시 알려야 한다(Id. §4(c)(5)). 어떠한 계획된 규제조치라도 다른 계획되거나 현존하는 규제와 충돌할 우려가 있는지 여부, 공중에게 전혀 의도되지 않은 결과를 부과할 우려가 있는지 여부, 또는 공중에게 예기치 않은 편익을 제공할 우려가 있는지 여부를 포함하여 규제통일아젠다에 게재되어 의회, 주·지방·부족정부, 공중의 코멘트를 받은 행정청의 규제계획의 어떠한 측면에 관한 견해라도 OIRA에게 사본 1부를 제출하고 규제계획을 입안하는 행정청에게 직접 제출되어야 한다(Id. §4(c)(7)).

(2) 규제입안 메카니즘 중 규제실무단과 관련한 OIRA의 역할

E.O.12866 공포일로부터 30일 이내에 OIRA의 장은 규제실무단을 소집하여야 한다. 규제실무단은 중요한 국내 규제책임을 진다고 OIRA의 장이 결정하는 각

원들과 행정청 간에 의견조율을 통하여 OIRA의 분석적 역할을 촉진하는 것을 말한다. 약식심사는 i) 규칙제정에 대한 수권법상 중기일이 정해져 있는 경우, ii) 그 규칙이 사회에 커다란 영향을 미치는 경우, iii) OMB 뿐만 아니라 다른 연방 행정청들과의 논의를 필요로 할 경우에 사용된다. 약식심사는 매우 복잡한 주요규칙의 경우 그 개발에 막대한 시간과 자원이 소요되기 때문에, 실제로 많은 노력이 행해지기 전에 OMB로 하여금 초기에 개입하도록 하는 것이 타당하다는 데에 그 필요성이 있다. GAO, id. at 36-38.

행정청의 장들과 자문관들로 구성되어야 한다. OIRA의 장은 실무단의 장이 되고 활동사항을 OMB의 장에게 정기적으로 보고하여야 한다(Id. §4(d)).

(3) 규제입안 메카니즘 중 회의와 관련한 OIRA의 역할

OIRA의 장은 의무적으로 분기마다 수행해야 하는 현존 및 제안된 규제들의 영향에 관한 주·지방·부족정부 대표들과의 만남과 공통된 규제 관심사에 관해 기업체와 NGO 대표들 및 공중과의 수시 회의를 개최하여야 한다(Id. §4(e)).

(4) 현존 규제들과 관련한 OIRA의 역할

i) 미국민, 지역사회, 주·지방·부족정부, 기업체 등에 관한 규제부담의 경감을 위해, ii) 연방 행정부에 의해 공표된 규제가 변화된 사정변경으로 인해 정당화되지 않거나 불필요하게 되지는 않고 있는지를 결정하기 위해, iii) 규제들이 서로 호환가능하고 총체적으로 중복되거나 부적절하게 부담스럽지는 않는가를 확인하기 위해, iv) 모든 규제들이 적용가능한 법의 범위 내에서 이 명령에서 정한 대통령의 우선사항과 원칙들에 일치하도록 보장하기 위해, v) 그밖에 유효성의 향상을 위해 현존규제들에 관해 행정청들의 정기적 심사결과를 OIRA의 장에게 보고할 것을 규정하고 있다. 구체적으로 이 명령 공포일부터 90일 이내에 각 행정청은 OIRA에게 자신의 자원과 규제우선사항에 합치하는 프로그램을 제출하여야 한다. 행정청은 자신의 현존하는 중요한 규제들이 규제목적 달성에 행정청의 규제프로그램을 훨씬 더 효과적이고 훨씬 덜 부담스러운 것으로 만들기 위하여 또는 대통령의 우선사항과 이 명령에 의한 원칙들과 훨씬 더 조화되는 방법으로 변경 또는 제거되어야 하는지 여부를 결정하기 위하여 이 프로그램에 따라 정기적으로 자신의 현존하는 중요한 규제들을 심사할 것이다(Id. §5(a)). OIRA의 장은 이 조항의 목적을 달성하기 위하여 규제실무단과 그밖의 이해기관들과 함께 작업하여야 한다(Id. §5(b)).

(5) 규제에 관한 중앙집중적 심사와 관련한 OIRA의 역할

1) OIRA의 장은 어느 행정청의 규제가 중앙집중적 심사의 대상이 되는지를 결정할 권한을 가진다. OIRA는 행정청이 복잡한 결정을 해결하기 위한 수단으로 행정절차법상 정식규칙제정절차(5 U.S.C. §§556 & 557)를 사용할 것인지 여부에 대해 조언을 할 수 있고, 규제개발에 있어서 협상에 의한 규칙제정(5 U.S.C. §§ 561-570)을 포함하는 합의메카니즘의 사용을 지시할 수도 있다(E.O. 12866 §6(a)(1)). OIRA의 장은 행정청의 계획된 규제조치 목록을 수령하고, 행정청의 계획된 규제가 이 명령의 중요한 규제조치에 해당하는지 여부를 결정할 권한을 가진다(Id. §6(a)(3)(A)).

2) OIRA의 장은 각 행정청의 규제조치가 적용법, 대통령의 우선사항, 이 명령에 정해진 원칙들과 일치하도록 그리고 다른 행정청의 정책이나 조치와 충돌하지 않도록 유용한 지도·감독 사항을 제공하여야 한다. OIRA는 법의 허용 범위 내에서 다음 ①-⑦을 준수하여야 한다(Id. §6(b)): ① OIRA는 §6(a)(3)(A)에 따라 행정청 또는 OIRA에 의해 중요한 규제조치로 확인된 조치만을 심사할 수 있다. ② 아래 기간 내에 OIRA는 심사를 면제시키거나 서면으로 심사 결과를 행정청에게 고지하여야 한다: 규칙안 고지에 앞서 조사고지, 규칙안 사전 고지, 또는 그밖의 예비적 규제조치에 대하여 OIRA에 조치초안의 제출일 이후 10 근무일 이내; 그밖의 모든 규제조치에 대하여 §6(a)(3)(B)(C)에 규정된 정보의 제출일 이후 90일 이내.³⁴⁾ 다만, OIRA가 이 정보를 이미 심사하였고 그 심사 이후 당해 규제조치의 기초사실과 환경에 실질적 변화가 없는 경우에는 45일 이내에 심사를 완료해야 한다; 심사절차는 OMB의 장의 서면 승인과 행정청의 장의 요청에 의해 30일 범위 내에서 1회 연장될 수 있다. ③ OIRA의 장이 행정청에게 규정의

34) OIRA의 심사기간을 엄격하게 90일로 제한한 것은 E.O.12866이 1993년 제정된 이래 별로 바뀌지 않은 OIRA의 심사절차에 대한 부시행정부의 변화사항에 해당한다. 그밖에, 규칙만려 이유를 설명하는 공개문서(public letters) 사용의 증가, 규칙개발을 촉진하는 공개문서를 새롭게 사용, 경제분석을 더욱 강조, OIRA 심사절차의 투명성 향상 등이 부시행정부에 의한 변화에 해당한다.

일부 또는 전부를 재고하라고 반송하는 각 규제조치에 대하여 OIRA의 장은 OIRA가 근거를 두는 이 명령의 관련 조항을 적시하여 그 반송에 대한 서면 설명서를 행정청에게 제공하여야 한다.³⁵⁾ 만약 행정청의 장이 그 반송의 근거 가운데 일부 또는 전부에 대하여 동의하지 않으면, 행정청의 장은 OIRA의 장에게 서면으로 그 사실을 알려야 한다. ④ 법에 달리 규정되거나 법원에 의해 달리 요구되지 않으면, 규제심사절차에 훨씬 더 많은 공개성, 접근성, 책임성을 보장하기 위하여 OIRA는 아래 공개요건을 준수하여야 한다(Id. §6(b)(4))³⁶⁾: OIRA의

35) OMB가 행정청의 규칙이 E.O.12866에 규정된 원칙들과 일치하지 않는다고 믿으면 OIRA는 그 규칙을 행정청에게 고려하도록 반려한다. 규칙의 반려는 OIRA가 그 초안이 원칙들과 일치하지 않는다 그리고 행정청이 그 규칙을 공표하기 전에 행정청의 더 많은 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 예컨대, 행정청이 대안들에 관한 불충분한 분석을 제공하고 있는 때이다. 이런 경우, 행정청은 초안에 관해 더 많은 작업을 하고 OMB 심사를 위해 다시 제출한다. 참고로 반려통지(Return Letter)는 1994년부터 2000년까지 7년간 총 7건 있었는데, 2001년과 2002년 2년간 23건이 행해졌다. 과거의 심사절차의 목적은 상호 동의할 수 있는 최종결과를 달성하는 것이고, 반려통지를 협동적인 심사절차의 실패증거로 보았다. 즉, OIRA의 장은 행정청들과 OIRA는 같은 팀이기 때문에 규칙이 어떻게 작성되어야 하는가에 대한 합의 실패는 그 절차의 분열로 보일 수 있을 뿐이라고 하였다. 그러나, 현재의 심사절차는 더 나은 규제분석을 장려하기 위해 당근과 채찍 정책을 사용하고 있고 채찍에 해당하는 것이 반려통지이라고 한다. 규칙을 반려할 수 있는 권한의 사용을 꺼려할 경우 OIRA의 실제 효과의 정도가 의심스러울 수 있으며, OMB가 새로운 규칙제정의 질에 관해 심각히 고민하고 있다는 것을 명확히 하는 것이 반려통지이라고 한다. GAO, id. at 42-43.

36) 조언통지(Prompt Letter)가 행정청과의 소통을 위하여 공중으로 하여금 특정 이슈들에 관한 규제조치를 취할 것을 행정청들이 고려할 수 있도록 조언을 위한 아이디어를 OIRA에 제출하도록 장려기 위해 2001년 새롭게 만들어진 것이다. 조언통지는 OMB로 하여금 행정청들이 규제정책을 향상시킬 수 있는 영역을 공개적으로 확인하는 것을 가능하게 한다. 조언통지는 행정청과 공중의 속고를 자극할 의도인 공개 요청을 나타내고 우선사항에 관한 최종결정은 여전히 행정청에게 있다는 것을 강조한다. OIRA는 규제절차에서 연방 행정청이 생산한 규칙안과 최종 규칙에 대답하는 전통적으로 수동적 입장이었다. OIRA는 최근 행정청의 고려를 위하여 규제우선사항들을 제안함에 있어 훨씬 더 적극적 역할을 취하기 시작하였다. 그리고 조언통지가 그러한 제안들이 행정청의 관심에 전달되는 양식이다. 2002년 12월에 제안되어 2003년 5월까지 OIRA는 행정청들에게 9건의 조언통지를 송부하였다. GAO. id. at 48-51.

장만이 OIRA 심사를 받고 있는 규제조치의 내용에 관해 연방정부의 행정부에 고용되지 않은 사람들에 의해 제기된 구두 소통을 수령하여야 한다; 심사를 받고 있는 규제조치의 내용에 관해 연방정부의 행정부에 고용되지 않은 사람들과 OIRA 직원 간 모든 실체적 소통은 다음 (i)-(iii)을 준수하여야 한다: (i) 규제조치청의 대표는 연방정부의 행정부 직원이 아닌 사람들과 OIRA 직원 간 모든 회의에 초청되어야 한다. (ii) 연방정부의 행정부 직원이 아닌 사람들과 OIRA 직원 간 형식에 상관없이 모든 서면 소통과 모든 실체적 구두 소통에 관련된 개인들의 날짜와 이름을 수령한 날부터 10 근무일 이내에 OIRA는 규제조치청에 송부하여야 한다. (iii) OIRA는 §6(b)(4)(C)에 규정된 바대로 그러한 소통에 관해 관련 정보를 공개적으로 공개하여야 한다. ⑤ OIRA는 심사를 받고 있는 규제조치와 관련된 다음 (i)-(iii)의 정보를 최소한 포함하는 공(개)적으로 열람가능한 기록을 보관하여야 한다: (i) 대통령의 검토가 요구된 경우(그 경우 시간 및 누구로부터)를 포함하여 모든 규제조치의 상황, (ii) §6(b)(4)(B)(ii)에 따라 규제청에 송부된 모든 서면 소통의 기록, (iii) 연방정부의 행정부 직원이 아닌 사람들과 OIRA 직원 간 회의와 전화 통화, 그리고 그 소통(회의와 전화 통화) 동안 논의된 주제들을 포함하여 모든 실체적 구두 소통에 관련된 개인들의 날짜와 이름. ⑥ 규제조치가 연방관보에 게재된 후 또는 그밖의 방법으로 공중에게 알려진 후, 또는 행정청이 자신의 결정을 그 규제조치를 게재 또는 발급하지 않는다고 결정한 이후, OIRA는 이 명령 제6조에 따라 OIRA에 의해 심사를 받는 동안 그 행정청과 OIRA 간 교환된 모든 문서들을 공중에게 열람가능토록 하여야 한다 (§6(b)(4)(D)). ⑦ OIRA에 의해 공중에게 제공된 모든 정보는 평이하고 이해가능한 용어로 되어야 한다 (§6(b)(5)).

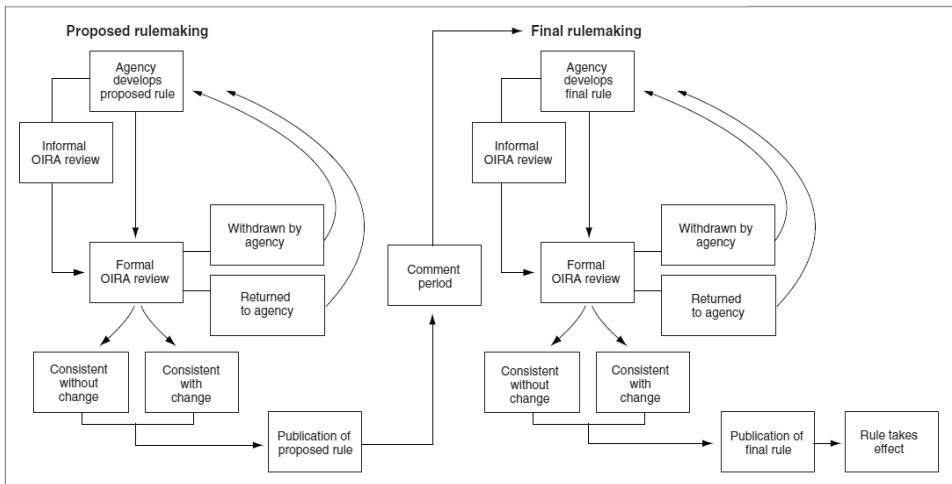
(6) OIRA의 장은 행정청들 간 또는 행정청과 OMB 간 불일치 또는 다툼을 해결할 권한을 가진다(Id. §7). 갈등해결의 마지막 절차에서 대통령 비서실장은 영향을 받는 행정청과 OIRA의 장에게 그 문제에 관한 대통령의 결정을 고지하여야 한다((Id. §7(d)).

(7) OIRA의 장은 규제조치를 연방관보에 게재하는 행정청의 게재(공표) 여부를 결정할 권한을 가진다(Id. §8).

(8) 각 행정청의 규제조치가 적용법, 대통령의 우선사항들, 이 명령에 정해진 원칙들과 일치하도록 그리고 다른 행정청의 정책이나 조치와 충돌하지 않도록 유용한 지도·감독 사항이 중요한 지침에 해당하는지 여부를 결정할 권한을 OIRA의 장은 가진다(Id. §9).

(9) 이상에서 OIRA의 심사절차에 관해 E.O.12866에 규정된 내용을 중심으로 고찰하였는바, 여기서는 감사원(GAO) 보고서(OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews)에 기술되어 있는 OIRA의 심사절차를 도표를 중심으로 간략히 정리하여 이해를 돕고자 한다.

〈그림〉 The OIRA Regulatory Review Process



Source: GAO.

- 1) OIRA는 행정청의 규칙초안을 규칙제정의 제안단계와 최종단계 모두에서 심사한다.
- 2) 각 단계에서 규칙제정 행정청은 OIRA에 규제심사패키지를 제출하고 OIRA는 심

사를 주도한다.

- 3) 심사절차에서 OIRA는 규칙초안을 E.O.12866의 원칙들에 비추어 분석하고, 규칙 제정 행정청의 담당자들과 그 규제심사패키지를 논의하고, 만약 기회가 된다면, 행정청 간 협조가 필요할 경우 다른 행정청들과 논의한다. 이 과정에서, 행정청에 의해 제출된 규칙초안은 종종 변경된다.
- 4) 어떤 경우에는 행정청이 규칙초안을 심사기간 동안 OIRA로부터 회수하고 그 규칙은 OIRA에 다시 제출될 수도 되지 않을 수도 있다.
- 5) 심사 종료시에 OIRA는 규칙초안이 E.O.12866의 원칙들에 일치하는 것으로 결론 내리든지(대다수 경우) 아니면 행정청에게 더 고려하도록 반려한다. 규칙초안 중 70% 이상이 “변경을 거쳐 일치하는 것”(consistent with change) 또는 “아무런 변경없이 일치하는 것”(consistent with no change)으로 기록되고 약 3%만이 반려 되는 것으로 기록된다.
- 6) E.O.12866에 일치하는 것으로 결정된 규칙초안이 심사과정에서 아무리 사소한 것이라도 변경된다면, 그 규칙은 OIRA 데이터베이스에 “변경을 거쳐 일치하는 것”(consistent with change)으로 기록된다.
- 7) 심사동안 규칙초안에 아무런 변경이 행해지지 않으면, 그 규칙은 “변경없이 일치하는 것”(consistent without change)으로 기록된다.
- 8) OIRA는 규칙초안과 심사 종료시의 최종규칙이 똑같은 경우에만 “아무런 변경없이 일치하는 것”(consistent with no change)으로 기록한다.
- 9) 만약 초안이 규칙안이라면, OIRA의 심사완료에 따라 행정청은 규칙제정안 고지를 게재하고, 행정절차법에 따라 특정 기간 동안 코멘트를 수령·검토하고 변경할 사항이 있으면 변경한다.
- 10) 만약 초안이 최종규칙이라면, 행정청은 OIRA가 심사를 결론지은 후 최종규칙을 게재하고 그 규칙은 그 시점 또는 행정청에 의해 특정된 시점에 효과를 발생한다.
- 11) OIRA의 대표는 OIRA가 규칙초안을 승인 또는 불승인 하지는 않는다고 강조한다. 즉, 규칙제정 행정청이 의회에 의해 규제발령권을 부여받고 있으며, E.O.12866에 따른 규칙초안에 관한 OIRA 심사는 그 권한을 대체하지는 않는다고 대표들은 말한다. 따라서, OIRA 심사의 결과 규칙초안에 가해진 모든 변경은 규칙제정 행정청에 의한 것이지 OIRA에 의한 것은 아니라고 한다.³⁷⁾

37) GAO, id. at 30-31.

4. 보좌기관

대통령은 책무수행을 위하여 대통령실 소속의 규제정책자문관들과 대통령이 수시로 협의하는 직원들의 보좌를 받는다(E.O.12866 §2(c)). OMB의 장, 경제자문관협의회회장, 경제정책보좌관, 국내정책보좌관, 국가안보보좌관, 과학기술정책국장, 범정부업무국장, 대통령비서실장, 부통령비서실장, 환경질협의회의장과 환경질국장, 국토안보보좌관, OIRA의 장 등이 대통령실 소속의 규제정책자문관에 해당한다(Id. §3(a)).

V. OMB의 Circular A-4(Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis)상의 규제영향분석 (비용-편익분석)의 내용

Circular A-4에서는 행정청이 규제영향분석을 할 때 사용하는 분석방법으로 비용-편익분석을 규정하고 있다. 다만, 금전 단위로 일차 편익을 나타낼 수 없는 경우(주로, 공중의 보건과 안전을 향상시키는 주요규칙)에는 비용-효과분석이 사용되어야 한다고 기술하고 있다. 여기서는 규제영향분석의 주된 수단으로 사용되는 비용-편익분석에 관하여 동지침의 규정을 중심으로 간략히 고찰한다.

Circular A-4에서는 행정청이 규제영향분석을 할 때 사용하는 분석방법으로 비용-편익분석을 규정하고 있다. 다만, 금전 단위로 일차 편익을 나타낼 수 없는 경우(주로, 공중의 보건과 안전을 향상시키는 주요규칙)에는 비용-효과분석이 사용되어야 한다고 기술하고 있다. 여기서는 규제영향분석의 주된 수단으로 사용되는 비용-편익분석에 관하여 동지침의 규정을 중심으로 간략히 고찰한다.

1. 비용-편익분석의 목적

의사결정자에게 목표달성을 위한 가장 생산적 옵션들을 확인하는 것을 도와줄 정보와 대안적 규제의 선택으로부터 발생할 결과를 확인하고 평가하는데 체계적인 틀을 제공하는 것이 비용-편익분석의 목적이다. 따라서, 비용-편익분석은 의사결정절차에 있어서 도움을 주는 요소이지 의사결정의 목적 그 자체는 아니다.

2. 비용-편익분석시의 유의사항³⁸⁾

비용-편익분석은 비용과 편익 모두 금전적 단위로 나타내어질 때 최적의 사용이 보장되지만, 그렇지 못할 경우 다음에 유의하여야 한다. 첫째, 비용 또는 편익이 금전적 단위로 측정될 수 없으면 물리적(physical) 단위로, 물리적 단위로도 측정할 수 없으면, 질적으로(qualitatively)라도 기술하여야 한다. 둘째, 중요한 편익 및 비용이 금전적 단위로 나타내어지지 않는 경우에는 비용-편익분석이 덜 사용되고, 이 경우 순편익을 산정하는 것이 모든 관련 편익과 비용의 완전한 평가를 제공하지 않기 때문에 비용-편익분석은 오해를 유발할 수조차 있게 된다. 셋째, 비수량화 요소들의 중요성을 확인하는데 전문가적 판단을 행사하여야 하고 측정된 순편익에 근거하여 선택된 대안들의 순위를 비수량화 요소들이 어떻게 변화시킬 수 있는가를 최선을 다하여 평가하여야 한다. 넷째, 만약 비수량화 편익과 비용이 중요할 것 같으면, 어떤 비수량화 요소가 규제결정에서 고려되어야 하는가를 권고하여야 한다. 다섯째, 이럴 경우 비수량화 요소들을 중요한 것으로 인정하는 이유에 관한 명백한 설명을 해야 한다. 또한, 의사결정자와 분석의 그밖의 사용자들로 하여금 이 요소들이 전체 분석에 미치는 잠재적 중요성을 이해하도록 돕기 위하여 threshold analysis³⁹⁾를 수행하여야 한다.

38) C-A4, D. Analytical Approaches, *Benefit-Cost Analysis*.

39) Break-even analysis라고도 하며, 규칙이 순편익을 영으로 하기 전에 비수량화 편익의 가치가 얼마나 작게 될 수 있는가(또는 비수량화 비용의 가치가 얼마나 크게 될 필요가 있는가)에 관한 물음에 답을 제시한다. C-A4, A. Introduction, *The Need for Analysis*

3. 비용과 편익의 확인 및 측정

대안들의 관련 비용과 편익을 형량하는 절차에 앞서 추구되는 사회적 목표가 확인되어야 한다. 무엇이 편익이고 무엇이 비용이고 하는 것은 의사결정자가 대안들의 비교평가에서 극대화하고자 하는 의사결정자의 목표와 관련해서만 의미를 가지기 때문이다. 따라서, 적절한 베이스라인(baseline)의 설정·선택이 먼저 행해져야 한다. 베이스라인은 제안된 규제조치가 없다면 세상은 어떨 것인가에 관한 최상의 평가여야 하므로, i) 시장의 발전, ii) 예상 편익 및 비용에 영향을 주는 외부요인의 변화, iii) 행정청 또는 그밖의 정부기관에 의해 공표된 규제의 변경, iv) 그밖의 규제에 관한 피규제기관들의 준수정도 등을 고려하여 설정·선택되어야 한다.⁴⁰⁾ 다음에, 대안들의 평가가 행해져야 한다. 사용가능한 대안들 및 왜 그 대안을 선택하였는지 그 이유를 기술하여야 하며, i) 제안된 규제조치, ii) 제안된 규제조치보다 엄격하므로 편익이 큰 대안, iii) 제안된 규제조치보다 덜 엄격하므로 편익이 적은 대안 등을 분석하여야 한다.⁴¹⁾ 끝으로, 결과의 투명성과 검증가능성이 있어야 한다. 훌륭한 분석은 투명하고 그 결과가 검증되어야 하는바, 규제분석의 기본가정, 방법, 데이터가 명확히 설정되고 측정시 불확실성을 논의하여야 한다. 또한, 모든 관련 문서와 분석결과를 인터넷에 게시하여 공중의 접근을 최대한 보장하여야 한다.⁴²⁾

of Proposed Regulatory Actions.

40) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *General Issues*. 2. Developing a Baseline. 규제의 비용 및 편익은 베이스라인에 대해 측정할 필요가 있다고 하면서, i) 제안된 규제조치를 행하지 않으면 사회상황이 어떻게 되는가를 가장 적절하게 기술하여야 하고, ii) 제안된 규제조치가 가져오는 편익과 비용을 계산할 때에는 이 베이스라인과 비교하여 계산하여야 하고, iii) 규제의 편익과 비용의 평가는 동일한 베이스라인과의 대비에 의하여 한다는 점을 강조한다. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 49-50면.

41) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *General Issues*. 3. Evaluation of Alternatives. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 50면.

42) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *General Issues*. 4. Transparency and Reproducibility of Results. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 50-51면.

4. 비용과 편익 측정의 발전

분석서는 선택된 규제조치와 모든 합리적 대안들의 예상 편익과 비용, 즉 제안된 규제조치가 예상 편익과 비용을 어떻게 제공할 것으로 기대되는가? 사회에 대한 편익과 비용의 잠재적인 실제 증가의 금전가치는 무엇인가? 등을 기술하여야 한다. 그러기 위하여, 분석서는 i) 편익과 비용의 유형과 시기를 나타내는 금전화된 편익과 비용의 별개의 일람표(할인되지 않은 달러가치의 측정치 표시), ii) 수량화할 수는 있지만 금전화할 수 없는 편익과 비용, iii) 수량화할 수 없는 편익과 비용, iv) 편익과 비용 측정의 근거로 삼은 데이터 또는 연구자료들을 포함하여야 한다.⁴³⁾

5. 할인율

비용과 편익은 동일한 시간대에 항상 발생하지는 않기 때문에, 실제로 비용과 편익이 언제 발생했는지 고려하지 않고서 순편익과 비용을 단순 합산하는 것은 옳지 않다. 따라서, 편익과 비용이 시간상 불일치한 경우에 이를 반영하는 것이 타당하고 비용과 편익의 시간성을 고려한 비교를 통해 순편익의 현재가치를 평가하는 것을 할인이라 한다. 특별히 정해진 것이 없으면, 7% 실질할인율(민간자본의 세금공제 전의 수익률의 평균추계치에 해당)이 규제분석을 위한 기본으로 사용되어야 하며, 규제가 직접적으로 개인소비에 영향을 주는 경우에는 3% 실질할인율도 사용된다. 따라서, 규제분석에는 7%와 3% 실질할인율 모두가 사용되어 순편익의 추계치를 제공하여야 한다.⁴⁴⁾

43) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *Developing Benefit and Cost Estimates*. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 122-149면.

44) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *Discount Rates*. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 149-160면.

6. 그밖의 주요한 고려사항

i) 민간부문의 준수비용과 저축, ii) 정부의 행정비용과 저축, iii) 소비자잉여 또는 생산자잉여에서의 이득과 손실, iv) 불쾌 또는 불편에 의한 비용과 편익, 업무, 여가 및/또는 통근/이동을 위한 시간의 이득 또는 손실 등의 효과를 분석에 포함하여야 하고, 이들이 중요한 경우에는 금전적 가치를 추정·제공하여야 한다. 그리고, i) 희소성지대와 독점이익, ii) 보험금지급, iii) 간접세와 보조금 등과 같은 이전지출(transfer payments)은 규제의 편익과 비용을 추정하는데 포함하여서는 안된다.⁴⁵⁾

7. 불확실성의 취급

규제의 정확한 결과(비용과 편익)가 항상 확실한 것으로 알려질 수는 없기 때문에 규제결과의 불확실성은 상존한다고 하겠다. 따라서, 규제결정에 관련된 중요한 불확실성은 분석되고, 종합적인 규제분석의 일부로서 제시될 필요가 있다. 불확실성의 취급은 규제분석의 다른 요소들에 적용되는 완전공개원칙과 투명성 원칙과 동일하게 이루어져야 한다. 불확실성에 관한 분석은 신뢰할 수 있고, 객관적이고, 현실적이고, 과학적으로 균형을 이루어야 한다.⁴⁶⁾

VI. 맺는말

미국의 규제영향분석은 집행행정청의 중요한 규제조치에 대해서만 사전에 행해지며, 비용-편익분석이라는 정책평가기법이 그 핵심 내용이라 할 수 있다. 특

45) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *Other Key Considerations*. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 160-162면.

46) C-A4, E. Identifying and Measuring Benefits and Costs, *Treatment of Uncertainty*. 박영도/한귀현, 앞의 주 5), 162-170면.

히, 1980년대부터 모든 주요규칙에 대한 비용-편익분석을 의무화하는 E.O.를 제정·시행함으로써 대통령은 OMB를 통하여 집행행정청의 효율적 규제정립을 유도·통제하게 되었다. 현재 미국의 규제영향분석은 1993년 클린턴 대통령이 제정한 E.O.12866을 승계·보완하면서 행해지고 있다. 무엇보다도, 국민에 대한 최상의 규제시스템은 효율적인 규제입안과 규제에 관한 심사절차라 할 수 있는바, E.O.12866은 OIRA에게 규제입안 메카니즘과 규제에 관한 중앙집중적 심사를 주도적으로 행할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 현재의 E.O.12866은 처음 제정되었을 때인 1993년에 비하여 i) OIRA의 심사기간을 90일로 엄격하게 제한, ii) 규칙반려 이유를 설명하는 공개문서(=반려통지) 사용의 증가, iii) 규칙개발을 촉진하는 공개문서(=조언통지)를 새롭게 사용, iv) 경제분석을 더 강조, v) OIRA 심사절차의 투명성 향상 등을 특징으로 한다.

우리도 1998년 6월 1일부터 신설·강화하는 규제에 대해 행정규제기본법에 따라 규제영향분석제도를 시행하도록 하고 있다. 그리고 규제개혁위원회는 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사), 동법 시행령 제6조 제4항(규제영향분석서의 작성지침), 동법 시행규칙 제7조 제2항(자체심사의 기준 및 절차에 관한 세부지침)에 근거하여 「규제영향분석 및 자체심사업무지침」(2006.7)을 마련하여 시행하고 있다. 동 지침에 따르면, i) 규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 규제, ii) 피규제자의 수가 100만명 이상 되는 규제, iii) 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제, iv) 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제, v) 기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제를 중요한 규제의 기준으로 제시하고 있다.

위 지침 가운데, i)과 관련하여 규제자는 규제를 정당화하기 위해 비용을 축소하고 효과를 확대할 인센티브가 있기 때문에 미국 E.O.12866처럼 연간 1억 달러 이상의 경제효과를 가지는 규제라고 하여 중요규제와 비중요규제의 기준을 규제의 비용이 아니라 규제의 효과로 하는 것이 타당하리라 여겨진다. ii)와 iii)과 관련하여 피규제자수와 경쟁제한적 성격 여부에 따라 중요규제와 비중요규제를 구분하기 보다는 미국 E.O.12866처럼 경쟁에 실질적으로 악영향을 미치는 규제뿐만 아니라 주·지방·부족정부 또는 공동체와 같은 지리적 지역(=피규제

지역)에 실질적으로 악영향을 미치는 규제를 중요규제로 간주하는 것이 타당하다 여겨진다.⁴⁷⁾

그밖에, 다음과 같은 사항들과 관련하여 미국 E.O.12866의 내용이 우리 규제영향분석제도의 개선을 위한 중요한 시사점을 제공할 것으로 여겨진다: i) 중요규제의 영향력을 고려할 때 신속성보다는 신중성을 그리고 규제청의 입장을 존중하는 미국의 규제심사절차에 있어서 규제의 심사기간(우리는 45일 이내, 미국은 90일 이내를 원칙으로 하고 예외적으로 45일 이내)과 심사기간의 연장을 위한 요건(우리는 위원회가 결정하고 15일 이내, 미국은 OMB의 장의 서면승인과 행정청의 장의 요청에 따라 30일 이내), ii) 이해관계인과 규제청 간의 분쟁을 사전에 예방하고 규제의 효율성과 민주성을 고양할 수 있는 절차인 「협상에 의한 규칙제정」과 같은 합의메카니즘을 규제청이 규제개발시 사용, iii) 우리는 이미 행해진 정부의 주요 규제개혁 추진상황에 관한 백서(규제개혁백서)만을 발표하는데 반하여, 규제개혁백서뿐만 아니라 현재 진행 중인 규제심사의 수행에 관한 모든 정보를 공개하도록 되어있는 OIRA 심사절차의 투명성 보장제도, iv) 중요규제에 해당하는지 여부의 결정과 그 심사에 관한 역할과 기능뿐만 아니라 효율적인 규제정립을 위한 사전조치로서 규제청에 대한 조언과 규제청에 대한 지도·감독(E.O.2866의 원칙들과 타 행정청의 정책이나 조치와 충돌하지 않도록 하기 위해) 기능을 수행하는 OIRA의 역할(우리 규제위원회는 신규 규제에 대한 심의·조정·심사와 기존 규제의 심사·정비 등에 관한 사항과 같은 사후조치에 중점을 두고 있음).

47) 이성우, 규제영향분석제도의 효과적 집행방안, 한국정책학회보 제9권 제2호(2000), 156-158면과 필자의 의견 첨부.

참고문헌

- 박수현, 미국행정법의 개관, 강원법학 제17권(2003. 12), 129-131면
- 박수현, 미국행정법상 행정청의 규칙제정에 대한 통제-행정청의 규칙제정에 대한 의회심사법을 중심으로-, 강원법학 제14권(2002. 12), 219-235면
- 박수현, 미국 행정법에 있어서 규칙제정시 행정청의 비용·편익분석의 사용과 규칙제정기피의 문제, 토지공법연구 제11집(2001. 2), 133-146면
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원(입법평가연구 07-06, 2007.9.30)
- 박영도/한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도(II)-미국의 규제영향분석제도-, 한국법제연구원(입법평가자료 07-02, 2007.8.9)
- 이성우, 규제영향분석제도의 효과적 집행방안, 한국정책학회보 제9권 제2호 (2000), 156면 이하
- Alexander Nathan Hecht, Administrative Process in an Information Age: The Transformation of Agency Action under the Data Quality Act, 31 J. Legis. 233 (2005)
- Charles H. Koch, Jr., Administrative Law and Practice (2d ed. 1997)
- Don Bradford Hardin, Jr., Why Cost-Benefit Analysis? A Question and some Answers About the Legal Academy, 59 Ala. L. Rev. 1135 (2008)
- GAO, OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews (September 2003). <http://www.gao.gov>
- Gregory Scott Crespi, Incorporating Endogenous Preferences in Cost-Benefit Analysis, 17 Penn St. Envtl. L. Rev. 157 (Winter 2009).
- Johnathan B. Baker, "Continuous" Regulatory Reform at the Federal Trade Commission, 49 Admin. L. Rev. 859 (1997)
- John D. Graham, Saving Lives Through Administrative Law and Economics, 157 U. Pa. L. Rev. 395, 401 (December, 2008)
- Karl S. Bourdeau, Information Quality Act Challenges to Flawed Use of

Science, NR&E (Spring 2005), 41-48

Peter M. Shane, Political Accountability in a System of Checks and Balances:
The Cases of Presidential Review of Rulemaking, 48 *Akan, L. Rev.* 161
(1995)

Project: The Impact of Cost-Benefit Analysis on Federal Administrative Law,
42 *Admin. L. Rev.* 545 (1990)

Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, Reinventing The Regulatory State, 62
U. CHI. L. REV. 1, (1995)

Richard J. Pierce, Jr., Seven Ways to Deossify Agency Rulemaking, 47
Admin. L. Rev. 59 (1995)

Ronald A. Cass, Colin S. Diver & Jack M. Beerermann, *Administrative Law:
Cases and Materials* (2d ed. 1994)

U.S. Government Manual, 2008-2009 Edition, 93-96. [http://www.gpoaccess.gov/
gmanual/browse-gm-08.html](http://www.gpoaccess.gov/gmanual/browse-gm-08.html)

William D. Araiza, Judicial and Legislative Checks on Ex Parte OMB Influence
Over Rulemaking, 54 *Admin. L. Rev.* 611 (Spring 2002)

http://www.whitehouse.gov/omb/regulatory_affairs/default

〈Abstract〉

A Study on the Regulatory Impact Analysis System in the U.S.

Park, Soo-Hun

(Sookmyung Women's University, College of Law, Associate Prof./SJD)

Since 1970s the Presidents of the U.S. have encouraged the federal executive agencies to use informal rules to achieve the regulatory goals such as protection of public health, safety and environment. When the agencies engage in the rulemaking procedures, they must use cost-benefit analysis(CBA) as an essential element of regulatory impact analysis(RIA) required by the federal statutes and the presidential executive orders(E.O.s). While regulatory impact analysis is the procedural approach for the agencies to expect and evaluate the outcomes from the regulations, it must be used only to the significant regulations on E.O.12866 §3(f) by the OIRA belonging to the OMB in the Executive Office of the President.

By exploring the american RIA prescribed at E.O.12866, I'll suggest some recommendations in this article that could be used as basic materials to enhance our RIA system. In chapter II, I'll examine the federal statutes and E.O.s that could be the legal grounds of RIA in the rulemaking procedures. Especially, the history of E.O.s. and the overview of E.O.12866, that could be the basis of CBA are emphasized here. In chapter III, I'll sketch the overview of E.O. 12866 amended by E.O.13258 and E.O.13422. E.O.12866 gives OIRA legal authorities to establish regulatory planning mechanism and centralized review of regulations. In chapter IV, I'll explore RIA organizations such as the agencies, OMB, OIRA, and assistance at E.O.12866 amended by E.O.13258 and E.O. 13422. Especially, I'll focus on the OIRA's RIA and review procedures relating to CBA. In chapter V, I'll describe the contents, procedures, and methods on Circular A-4. Especially, those of CBA would be emphasized here. In chapter VI, I'll suggest some recommendations that could improve our RIA system by

comparing relevant provisions both our Basic Act on Administrative Regulation and E.O.12866. Those are related to i) the standards differentiating significant regulations and non-significant regulations, ii) the review period in the review procedures and the requirement of extending the review period, iii) the use of consensus mechanism like negotiated rulemaking, iv) the differences of the role and functions between our Regulatory Reform Committee and OIRA,

※ **Keywords** : Centralized Review of Regulation, Regulatory Impact Analysis, Regulatory Planning Mechanism, Cost-benefit Analysis, OIRA, Basic Act on Administrative Regulation, Executive Agency