

## 입법영향평가에서의 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구

원 종 현\*

### 〈국문초록〉

입법과 관련한 비용편익분석은 국내 입법과정에 구체적으로 적용된바 없어 아직까지는 개념적인 기준에 불과하다. 입법정책 수준으로 비용편익을 끌어올릴 경우 형평성을 포함하여 법안 관련자의 효용을 계량화 하는 방법을 모색하여야 한다. 비용편익분석은 자체적으로 많은 모순점과 현실 부적합성이 있다. 하지만 정책입안자가 입법활동에 이러한 분석방법을 포함시키겠다는 의지 자체가 자신의 입법안을 보다 객관적이고 체계적으로 분석함으로써 많은 이해관계자들에게 법안의 영향을 알리고 최대한 비효율성을 줄이겠다는 의지가 반영된 것으로 이해할 수 있으며, 이러한 과정 하나하나가 입법절차의 발전을 유도하는 것으로 평가하여야 할 것이다. 비용편익분석을 입법평가 수준에서 평가하기 위해서는 우선 그 수준을 평가의 수준에서 분석의 수준으로 한 단계 낮출 필요가 있다. 그리고 이러한 분석을 다루는데 있어서 첫째, 객관적으로 누구나 인정할 수 있는 계량적 수치를 도출 하는 것만을 대상으로 분석하는 방법과 둘째, 몇몇의 대안적인 안건들을 하나의 기준에 의해 분석하여 이들 간의 우월관계만을 상대적으로 설정하는 방법, 셋째, 각자 다른 비용편익분석 기준을 가지고 정치적 과정을 통해 상호 인정되는 기준으로 수렴해 나가는 방법을 제시할 수 있다.

※ **주제어** : 비용편익분석, 입법평가, 공공정책평가, 규제영향, 선별기준

논문접수일 : 2011.8.16. 심사개시일 : 2011.9.1. 게재확정일 : 2011.9.23.

\* 국회입법조사처 입법조사관

- 
- I. 서 론
  - II. 비용편익분석의 개념과 의미
    - 1. 비용편익분석의 기초 개념
    - 2. 절 차
    - 3. 비용편익분석이 가지는 의미
  - III. 비용편익분석의 적용의 한계
    - 1. 모형의 한계
    - 2. 실제 적용에서의 한계
  - IV. 입법영향 평가에서의 비용편익분석의 적용 방향
  - V. 결 론
- 

## I. 서 론

입법평가란 기존의 입법에 대한 사전 및 사후평가(ex ante and ex post evaluation)의 경험과 판단을 근거로 하여, 입법을 준비하는 단계에서부터 법률안을 과학적인 기법을 통하여 분석 및 평가하는 제도이다.<sup>1)</sup> 입법영향평가란 이미 1980년대 스위스에서 이론적으로 정립되어 다수의 법령에 의해 입법영향평가제도를 명문으로 규정하고 있다. 특히 독일 등과 같은 대륙법 계통의 행정법을 가진 국가들의 경우 규제영향분석이라는 용어대신에 입법영향평가 또는 입법비용평가란 용어를 사용하고 있어, 규제를 구체적으로 표현하는 법령시행의 결과평가 및 심사에 초점을 맞추고 있다.

그러나 입법평가는 그 고유의 특수성으로 인하여 이에 대한 연구가 본격화 된 것은 최근의 일로 아직 입법평가에 대한 구체적인 개념이나 방법론 등에 대한 이론적·실무적 합의는 이루어지지 않았다.<sup>2)</sup> 이로 인하여 아직까지 입법평가를

---

1) 정창화, 「독일의 입법평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2009, 28면.

고려하는데 있어서 적용하고자 하는 방법론은 기존의 규제평가와 유사한 수준의 개념으로 접근을 하는 상황이다. 법률안을 분석하는데 있어서 보다 '과학적'인 분석 및 평가를 위해 여러 분석 도구들을 적용되고 있는데, 비용편익분석(Cost-Benefits Analysis) 역시 이러한 여러 분석 방법론 중의 하나로 활용되고 있다. 그리고 기존 규제평가는 규제의 적용으로 인해 나타나는 효과와 부작용, 그리고 규제를 가하기 위한 행정적 비용 등을 고려한 비용편익분석에 많은 부분을 의존하고 있는 상황이다.

사전적인 의미에서의 비용편익분석은 정부의 계획 및 예산수립 과정에서 제안된 사업계획의 사회적 이익을 화폐단위로 환산해 실제로 그 사업에 필요한 비용과 비교·평가하는 방법을 의미한다. 이를 통해 얼마만큼의 규제가 필요하고 어떻게 희소한 자원을 사회적으로 가장 가치 있는 곳에 투자할 것인가에 대한 의사결정을 하는데 정책결정자 혹은 입법자에게 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다.

비용편익분석은 화폐적인 추정치를 기본단위로 한다. 이는 화폐적 수치가 다른 비 화폐적인 것에 비해서 중요하다는 것이 아니라 비교의 객관성을 위해 사용되는 수단일 뿐이다. 그러나 여기서 나타나는 수치적 명확성으로 인하여 1960년대 이래 비용편익분석은 정부나 민간의 사업기획으로부터 준수지출처럼 대부분 주관적인 자료를 이용하는 기획안에 이르기까지, 정부 계획과 예산수립의 모든 측면에 이용되어왔다. 그리고 이제는 어떤 정책을 결정하는데 있어서 거쳐야 하는 하나의 과정으로 인식되기에 이르렀다.

최근 비용편익분석은 대부분의 국가에서 공공정책을 수행하는데 검토하여야 할 절차로 인식되어 있다. 대표적으로 미국의 경우 행정예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)의 지침에 따라 대부분의 연방사업의 평가 기준으로 적용되고 있다.<sup>3)</sup>

하지만 비용편익분석을 통해 의도하는 반대로 예상비용 및 이익을 산출하는

---

2) 김현수·조영기, 「사후적 입법평가를 위한 사례 연구 - 미국의 연방파산법 개정의 영향에 대한 실증분석을 중심으로 - 」, 한국법제연구원, 2011, 13면.

3) Tefvik F. Nas, Cost-Benefit Analysis: Theory and Application, Sage Publications, 1996, p.7

데에는 다양한 범위의 관련 변수들이 존재하기 때문에 정확한 비용과 편익을 추정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 사회적 기획안을 다룰 때에는 양적인 요소와 질적인 요소를 모두 고려해야만 한다. 예를 들어 주어진 기획안으로 얻을 수 있는 예상이익의 가치가 간접적이거나, 눈에 보이지 않는 무형의 것이거나, 혹은 먼 장래에나 계량이 가능한 것일 수도 있는 것이다.

비용편익에 대한 과거 연구는 무수히 많으며, 비용편익 방법론을 적용한 정책 평가는 더욱 많이 존재한다. 대부분의 비용편익 모형에 대한 연구는 비시장재화 등을 어떻게 화폐가치로 나타낼 것인가에 대한 방법론에 대한 연구가 많은 부분을 차지하고 있다.

우리나라의 경우에도 비용편익분석은 공공건설 부문에 대한 정책결정이나 규제를 시행하기 이전에 이에 대한 필요성을 검증하고자 할 때 주로 거론되고 있다. 반면, 입법과 관련한 비용편익분석은 국내 입법과정에 구체적으로 적용된바 없어 아직까지는 개념적인 기준에 불과하다. 실제 법률이 목적으로 삼는 영향이 구체적으로 나타날 경우는 드물기 때문이다. 굳이 입법과 관련한 비용편익분석의 정의를 내리자면 법률의 제정으로 인하여 나타나는 제 효과를 순기능과 역기능으로 구분하여 현재가치로 표시하여 양자간의 효과를 비교함으로써, 법률의 타당성을 판단하는 과정정도가 무난할 것으로 판단된다.

이 글에서는 비용편익분석에 대한 개략적인 사항을 검토하고 입법평가에 적용하기 위하여 비용편익분석을 반영하고자 할 때 나타날 수 있는 한계를 살펴봄으로써, 비용편익분석의 활용에 바람직한 방향성을 제시해 보고자 한다. 여기에서는 입법평가에 대한 개괄적인 사항이나 그 내용, 절차보다는 과정 중 일부로 반영할 수도 있는 비용편익분석 부문만을 별도로 고려할 것이다.

## II. 비용편익분석의 개념과 의미

### 1. 비용편익분석의 기초 개념

비용편익분석에 대한 사전적인 정의는 앞에서 언급한 바와 같이 명확하다. 비

용편익분석이 현실에서 적용되는 것은 정책을 수립하기 위하여 소요되는 비용과 그로부터 발생하는 편익을 비교하여 사업의 타당성을 검토하는 것이다. 더구나 비용편익분석을 하나의 도구적인 틀로 본다면 이것이 적용되는 것은 입법영향평가라든지, 규제영향평가, 정책타당성 검토 등 어떤 사업에라도 적용하는 데에는 무리가 없는 일종의 방법으로 볼 수 있다.

기본적으로 비용편익분석은 정부의 계획 및 예산수립 과정에서 제안된 사업계획의 사회적 이익을 화폐단위로 환산해 실제로 그 사업에 필요한 비용과 비교·평가하는 패키지화 된 방법을 의미하는 것에 불과하기 때문이다. 계획안의 예상수익을 예상비용으로 나누면 비용편익 비율이 구해질 수 있으며, 이를 실제 정책이나 법안에 근거로 활용될 수 있다.

하지만 국가단위에서 수립되는 정책이나 법안은 그 영향이 전 국가적으로 미치게 되는 것으로 국가의 총체적인 자원배분을 변화시키게 되는 경우가 많다. 비용편익분석은 자원배분에 관한 의사결정을 돕기 위해 정보를 조직화하는 일련의 방법으로 보아야 하면서도 각각 비용편익분석을 적용하려는 범주가 어느 정도의 수준까지를 대상으로 하는지 중요해지는 이유가 여기에 있다. 그러므로 실제 이것이 입법과정에서 적용될 경우 비용편익분석은 방법론적인 수준이 아닌 정책적인 수준으로 고려되어야 한다. 일반적으로 비용편익분석은 입법에 따른 영향을 고려하는 수준보다는 하위 단계인 재정투입 사업이나 규제 부문에 대한 분석차원에서 활용되고 있다.

비용편익분석은 사실 이론이기도 하면서 실행도구라는 양면성을 가진다. 우선 이 분석은 개인의 기본적인 선호체계와 화폐로 표현되는 정책의 우선순위 사이에 연관성을 유추해 내는 것으로 사용된다. 둘째, 측정도구로서 비용편익분석은 기존 이론에서 다루어진 이론적인 가치와 실현된 가치 사이의 연관성을 판단하는데 적용되었다. 셋째, 특정 정책에 대한 의사결정에 따른 영향을 평가하고 적용하기 위한 실천적인 도구로 사용된다. 대부분 비용편익분석이 가지는 가치는 세 번째를 가능하도록 하는 분석 틀을 제공하는데 있다.

그러나 과연 비용편익분석이 정책의 의사결정에 기준이 될 수 있을 만큼의 과학적이고 객관적인 기준을 제공해 줄 수 있는지에 대해서는 보다 깊은 고찰이

필요하다.

비용편익분석은 모든 비용과 가치가 현시적으로 나타나는 재무적인 분석과는 다른 방법론을 적용한다. 통상 비용편익분석과 비교되는 재무적인 분석은 실제 실현되는 가격을 기준으로 한 회계적 측정에 중점을 둔 반면, 비용편익분석은 잠재가격에 기반한 경제적 비용 측정을 목적으로 한다. 즉, 향후 발생할 수도 있는 비용과 편익의 미래 발생 가능성과 함께 사업을 수행함으로써 상대적으로 포기하는 부문에 대한 기회비용까지도 고려대상에 포함시키고 있다는 점에서 일반 기업의 회계적인 분석과 차별성을 가진다. 이는 어느 하나의 정책으로 나타나는 직접적인 효과뿐만이 아니라 여기에서 파생되는 수많은 부수적인 효과들까지도 측정범주에 포함시켜야 하기 때문이다.

현실적으로 정책을 수행하는데 소요되는 직접적인 비용을 넘어서는 훨씬 넓은 개념을 지닌다. 비용편익분석에서 대상으로 하는 비용은 특정 정책으로 인하여 그 사회에서 발생하는 모든 기회비용의 총합으로 만일 그 정책이 시행되지 않았더라면 받을 수 있었던 혜택들을 모두 포함하여야 하기에 이러한 비용은 직접비용과 간접비용으로 구분되어 추정하고 있다.

직접비용은 통상적으로 준수비용(compliance cost), 정부규제비용(government regulatory cost), 사회적 후생손실(social welfare losses), 이전비용(transitional costs) 등으로 구분하고 있다. 준수비용은 정부가 설정한 기준을 준수하기 위한 모든 투자비용을 의미하며, 정부규제비용은 새로운 정책의 도입으로 인해 발생하는 행정, 감시, 감독비용에 포함된다. 사회적 후생비용의 경우 규제강화로 인하여 재화의 가격이 오르거나 생산량이 감소함으로써 발생하는 잉여의 감소분을 나타내며, 이전비용은 규제강화로 생산량이 감소함에 따른 자원수요 감소분의 가치와 잉여분을 재배분하는데 소요되는 비용 등으로 정의할 수 있다.

한편, 간접비용은 정책의 시행에 따른 상품의 질, 노동 및 자본 생산성, 기술 혁신, 투자, 시장 구조 등 제반여건의 변화가 가져올 수 있는 부정적 영향에 따른 사회적 비용을 의미한다.

편익이라는 개념 역시 어느 한 개인의 만족도를 극대화하기 위하여 경제행위를 하는 각 개인이 서로 다른 재화나 서비스 혹은 소득의 조합을 달리하여 동일

한 수준의 만족도나 후생, 효용을 유지할 수 있다는 데에 기초하여 추정한다. 이는 정책이 변하면서 만족도가 변하게 되면 소득이 이에 반응하여 적절하게 변화하여 동일한 만족도를 유지할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 이는 정책의 변화전과 변화 후에 발생하는 효용을 기준으로 측정한다. 예를 들어 특정 환경 정책을 시행하면서 개인들이 효용이 더 커지게 되었다면, 원래의 효용수준으로 머무르게 하기 위하여 얼마만큼의 소득을 줄여야 하는지를 계산하는 것으로 정책 수행에 대한 지불의사(willingness to pay, WTP)와 수용의사(willingness to accept, WTA) 등을 추정하는 것이다.

예를 들어 어느 한 개인이 자동차를 구입하고자 할 때, 고려되는 비용은 자동차 가격과 관련 보험료, 향후 운행기간 동안 소요되는 연료비 및 잡비뿐만이 아니라 미래 발생할 지도 모르는 사고확률에 따른 비용과 자동차 수리비, 교통위반에 따른 범칙금 가능성, 운전으로 인한 피로감까지 고려하여야 하며, 여기에 더하여 자동차를 구입하지 않았을 경우 나타날 수 있었던 다른 혜택, 이를테면 은행예금 이자등과 같은 부분까지도 비용으로 추정되어야 한다.

또한 편익의 측면에서 보면, 비단 이동의 편리성과 시간절약, 대체 교통비의 절약 등과 같은 현시적인 요소뿐만이 아니라 자동차 보유로 인한 자부심이나, 여가 활용에 따른 편익까지도 고려대상에 포함하게 된다.

이와 같이 하나의 정책으로 인하여 발생하는 비용은 주어진 기획안으로 얻을 수 있는 예상이익의 가치가 간접적이거나, 눈에 보이지 않는 무형의 것이거나, 혹은 먼 장래에나 계량이 가능한 것일 수도 있다.

특정 정책이나 규제의 시행 이전, 혹은 입법과정에서 이들에 대한 비용편익에 대한 분석을 한다면, 정책입안자에게는 다음과 같은 유리한 점이 있다. 우선 비용편익분석은 정책을 평가하는 일련의 과정 전반을 체계화하는 것을 전제로 한다. 이를 통해 사업 전체에 대한 구성을 정책입안자 뿐만이 아니라 관련 정책에 영향을 받는 모든 관계자들이 정책을 이해하고 이에 대한 적절한 대응과 협상을 추진 할 수 있도록 하여 정책의 효율성을 보다 높일 수 있다.

둘째는 사업과 연관된 비용 및 편익이 화폐 가치로 표현되는 구체화된 수치로 나타나면서 해당된 사항을 보다 객관적인 지표로 판단할 수 있도록 함으로써,



자칫 발생할지도 모를 비효율적 자원 낭비를 줄일 수 있다. 예를 들어 미국의 2007년 소비자 파산 프로젝트를 사례<sup>4)</sup>로 들면 2005년 파산법의 개혁으로 인하여 목적인 고소득자 외에도 중산층을 비롯한 모든 채무자에게 채무자의 편익에 대해 부정적인 영향이 미치게 되었음을 보이고 있다. 이럴 경우 2005년 파산법에서 나타난 문제점을 개선할 수 있도록 하는 명확한 대상과 수치가 검증된 것으로, 여기서 나온 자료를 기반으로 한 개선안을 도출하기 용이해 질 수 있는 것이다.

셋째로는 정책입안자의 입장에서 목적으로 한 정책의 수행에 정당성을 부여하는 근거로 활용가능하다. 그리고 실제 많은 정책 결정에 비용편익분석이 사용되는 이유가 되어왔다. 문제는 이 경우 비용편익분석을 자신의 정책적 활동을 정당화하는 도구로 활용될 가능성이 매우 크다는데 있다. 이러한 사례는 국내외적으로 모두 발견되는 현상으로 규제영향평가나 입법평가, 혹은 정책 평가 등이 오히려 정책의 역효과를 일으킬 수 있는 기재로 작동함을 지적한바 있다.<sup>5)</sup> 또한 많은 지방자치단체의 사업에 있어서 비용편익분석에서 편익의 측면을 과대 추정하거나 비용을 과소추정하는 등의 방법을 통해 사업의 실효성을 강조하여 시행된 사업이 결국에는 지방재정을 위협하는 요인이 되고 있는 것에 대한 사례는 무수히 많이 나타나고 있다.

## 2. 절 차

비용편익분석은 본질적으로 특정 프로젝트에 대한 일관되고 체계적인 평가틀이다.<sup>6)</sup> 그러므로 비용편익분석의 대부분은 비용과 편익의 산정 대상이 무엇

---

4) 김현수·조영기, 전계서에서 제시된 사례는 비용편익분석을 적용한 것은 아니지만, 내용상 채무자의 효용을 기초로 한 비용과 편익의 상대적 크기는 추론이 가능하여 사례로 인용하였다.

5) 박장호·임보영, 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의, 「행정논총」 제47권1호, 2009, pp.255-275. Richard D. Morgenstern, and Mark K. Landy. "Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications," in Richard D. Morgenstern, ed., *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact*, 1997.



이고, 이를 화폐화된 가격으로 추정하는 방법에 대한 사항이 중요하게 평가되는 것이다. 여기에는 비용편익분석을 통한 평가과정에서 학습적인 기능을 가지며, 일련된 체계적인 절차를 거쳐 가면서 프로젝트의 합리성을 구체화 한다.<sup>6)</sup> 체계적인 절차라 함은 각 연구자의 입장에 따라 각각 다르게 열거되고 있으나 모두 대상 정책의 목적과 기한을 사전적으로 설정하고, 비용과 편익을 추정하면서 여러 제 가정들을 결정하며, 추론된 결과를 활용한 민감도를 검토하는 순서로 구성된다.

비용편익분석을 시작하기 위해서는 무엇보다 기획된 사업이나 법안에 대한 정의가 있어야 한다. 이러한 프로젝트는 자원의 배분에 대한 영향을 포함한다. 이러한 정책을 수행하면서 수혜자나 피해자가 예상되며 이들의 숫자는 특정 지역 내에서 산정된다. 하지만 입법영향과 같이 전 국민에게 그 영향이 미치게 될 경우, 사전에 설정하는 특정 지역이 전 국가적 단위로 확대되어야 한다는 것에는 다소 논란의 여지가 있다.

2단계는 프로젝트에서 나타나는 결과에 초점을 맞추게 된다. 여기에는 객체에 대한 모든 영향을 고려하게 된다. 예를 들어 해당 정책의 결과로 나타나게 될 지역 주민들의 고용률, 건강 상태, 환경적 영향 등 직접적인 효과뿐만이 아닌 2차, 3차의 파급 영향도 고려대상이 될 수 있다. 그러므로 여기서는 어떠한 영향을 분석의 대상에 포함시키며, 또 어떤 결과를 배제할 것인가에 대한 판단이 중요한 요소로 대두된다.

3단계로 2단계에서 나타난 영향이 과연 경제적으로 적절한지에 대한 검증절차이다. 과연 산정된 결과를 어떻게 화폐단위의 수치로 표현할 수 있는지에 대한 문제이다. 여기에는 파레토기준이 적용되는 문제로 이렇게 화폐화된 수치가

6) Bernd Hansjürgens, Economic Valuation through Cost benefit Analysis-Possibilities and Limitations, Toxicology 205, 2004, p.242

7) Nick Hanley and Spash, Clive L., Cost-benefit analysis and the environment, E. Elgar Pub., 1993. Bernd Hansjürgens, "Ökonomische Bewertung der Regulierung von Gefahrstoffen", In: Winter, G., Ginsky, H., Hansjürgens, B. (Eds.), *Die Abwägung von Risiken und Kosten in der europäischen Chemikalienregulierung*. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1999, pp.283-370.

정책의 시행 전후에 따라 어떻게 공공의 이익이 개선 혹은 악화되었는지를 추정하게 해 준다. 여기에서 적용되는 경제적 접근은 개인의 효용을 기본으로 하기에 개별적인 접근법을 따른다.

4단계는 사업으로 발생하는 비용과 편익을 화폐적 단위로 추정하는 것이다. 시장에서 거래되지 않는 요소와 개인의 효용 등과 같은 추상적 개념을 어떻게 통화단위로 추정하는지에 대한 부문이 중요한 문제로 대두된다. 대부분의 비용 편익분석에서 가장 중요한 부문이라 평가되는 사항이다. 이를 위해 지금까지 많은 방법론이 제시되고 있어 개인의 효용을 가치로 추정한다던가 거래되지 않는 재화와 용역에 대한 가치측정 방법 등이 소개되어 활용되고 있다. 비시장 재화 및 용역에 대한 가치를 추정하는 데 나온 방법은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 시장에서 거래되지 않는다 하여도 시장거래시 판단되는 가치를 수리적으로 추정하는 것이며, 다른 하나는 개인의 지불의사를 설문조사 방식을 통하여 효용 가치를 구하는 방법으로 분류할 수 있다.

5단계에서는 사업과 관련된 영향의 물리적인 실측치를 다룬다. 정책입안자가 결정한 시간과 현금흐름을 파악하는 것이다. 통상 비용편익분석은 특정 시간을 기준으로 한 누적개념을 적용하기 보다는 장기간에 걸친 현금흐름을 관심의 대상으로 한다. 여기서 현금흐름은 모든 비 화폐적 요인을 가치로 추정하여 표기한 현금흐름을 의미한다. 그리고 이러한 현금흐름을 현재가치로 치환하는 과정에서 사회적 할인율과 감가상각률 등에 대한 제 가정치를 도입한다. 장기계획의 경우에는 반드시 시간적 요소를 고려해야 하기에 정확한 비용편익률을 구하기 위해서는 이자율의 변화, 기금의 동결, 정상적인 현금 유동의 붕괴 등을 분석 요소로 포함시키고 있다.

6단계에서는 제 가정 변수들의 불확실성을 반영한 민감도 분석을 포함한다. 이는 미래의 불확실성을 반영하여 변화가능한 요소들의 경로를 예상하여 추정하는 것으로, 정책입안자로 하여금 향후 발생할 수 있는 최선의 결과와 최악의 결과를 가정하여 위험을 최소화하는 선택을 하도록 도와준다. 하지만 우리나라의 경우 많은 비용편익분석에서 민감도 추정까지 수행되지는 않고 있는 것으로 보인다.

아래 <표 1>은 국회예산정책처에서 수행하는 규제영향에 대한 분석 기준이다. 이는 기본적으로 비용편익분석의 방법론을 적용한 것으로 구체적인 절차와 실행방안을 정리하였다. 표에서 나타나듯이 기본적인 분석 방법은 매우 단순해 보인다. 그러나 개별 평가 항목에 있어서 구체적인 방법은 여전히 많은 보완적인 연구가 필요한 사항들이다. 특히 비용과 편익을 측정함에 있어서 평가의 대상을 근거 데이터 제시여부와 계량화에 두고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 평가에 있어서 적용 범위를 한정하게 되는 문제로, 객관성을 확보할 수 있는 것에 대해서만 평가를 수행하겠다는 의지를 분명히 하는 것으로 판단된다.

<표 1> 국회예산정책처 규제영향 분석 평가 항목

평가항목	평가기준
규제의 필요성	시장실패, 문제의 정의, 문제발생의 원인 규명 여부
규제대안의 검토	무규제 대안, 비규제 대안, 다른 규제안의 검토 여부
집행 및 준수가능성	집행상의 어려움, 피규제자의 규제순응도 검토 여부
비용항목의 확인	직접비용, 간접비용 등의 확인 여부
비용의 측정	계량화, 정성적 기술, 근거데이터 제시 여부
편익의 측정	계량화, 정성적 기술, 근거데이터 제시 여부
할인율	적용의 일관성, 물리적 가치 적용 여부 등을 기준
불확실성	규제도입 필요성, 비용과 편익의 크기, 집행 및 준수 가능성에 영향을 주는 여건의 변화 검토 여부
분배적 합의	경제적·사회적 약자 등에 대한 영향의 검토 여부

자료 : 국회예산정책처, 「정부 규제영향 분석서」, 2008.7. 김태윤·변성교(2010)에서 재인용

### 3. 비용편익분석이 가지는 의미

물론 비용편익분석을 비판하는 사람들은 모든 이익을 화폐단위로 환산하는 것은 불가능하다고 보며, 정책결정 과정에서는 경제의 양적 기준이 부적합하다는 의견이 있다. 그러나 비용편익분석이라는 방법을 채택한다는 의사결정에는 이미 모든 정책의 결과물에 대해서 화폐화된 수치를 기준으로 하겠다는 의미가

내포되어 있다. 이렇게 모든 정책 행위의 결과를 화폐가치로 환산 한다는 것에 대해서는 많은 사람들이 받아들이기 어려울 것이다.

대표적인 예로 Kelman<sup>8)</sup>은 비용편익분석의 선결조건인 비시장적 편익과 비용을 화폐화 하는 것에 반대하고 있다. 어떤 행위로부터 발생하는 편익이 소요되는 비용보다 커야만 정당하다는 비용편익 분석의 기본전제는 도덕적 관념에서 부적절하다고 지적하는 것이다. 즉, 사람들은 비용과 편익의 계산에 앞서 비용이 더 큰 행위일지라도 도덕적으로 옳은 행위가 있다는 것이다. 이를 받아들이게 된다면, 실제적으로 어떤 정책을 수립하는데 있어서 비용편익분석의 활용성은 크게 떨어지게 된다.

비용편익분석이 효율성만을 추구한다고는 하지만 입법영향 평가 수준에서 언급되는 효율성은 사회전체적인 구조 속에서의 효율성을 의미하는 것으로 범위를 확장시킬 필요가 있다. 즉, 형평성이나 도덕성이 훼손되어 사회전체의 효용이 증가되지 못하는 효율성의 증가는 비용편익분석에 있어서 비용의 증가로 나타나게 된다. 이렇듯 형평성을 사회후생적 차원에서 고찰하면 입법과정이나 공공사업의 과정에 있어서 편익의 개선으로 연결될 수 있다는 정당성을 가진다. 기존의 비판에서와 같이 편익이 비용보다 크다면 비도덕적인 행위도 정당화 된다는 Kelman의 비판을 극복하는 것이다.

이론적으로 비용편익분석은 Kaldor-Hicks의 기준에 근거하여 개념이 확립된 것으로 모든 편익의 합계가 비용보다 커야 한다는 사회적 순편익에 기준을 두고 있는 것이다. 아래 <표 2>는 효율성과 형평성간의 관계에 따른 주요 논의를 정리한 것이다.<sup>9)</sup> 표에 의하면 현재 비용편익분석의 이론적 근거를 제공하는 Hicks와 Kaldor의 공리주의적 입장은 최근까지 점차적으로 발전하여 왔으며, 현재의 정책입안자들이 사회적 공리를 고려할 경우 사회적 후생함수까지 고려한 영역으로까지 확장을 하여야 하는 상황이다. 즉, 비용편익분석의 고려 대상이

8) Steven Kelman, Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique, AEI Journal on Government and Society Regulation January/February, 1981, pp.33~40.

9) 김상봉, "비용편익분석에 있어서 효율성과 형평성에 관한 논고: 형평성 적용에 관한 이론적 탐색", 「2004년도 하계학술대회 발표논문집」 2004. 6.

이젠 단순한 사회적 순편익을 넘어서 사회적 약자에 대한 후생증진이나 사회적 질적 능력 배양까지도 편익의 대상으로 확대됨을 의미한다.

〈표 2〉 효율성과 형평성에 관한 주요 논의

구분	주창자	개념	의미	비고	
효율성	Pareto	파레토 최적화, 파레토 개선	누구의 효용도 저하시키지 않고, 효용을 상승시킬 수 있을 때만 이 사회의 후생이 개선	공공투자사업의 현실적 적용이 어려움	
	Kaldor, N.H.	가설적 보상원리	정책에 의해 이익을 보는 사람이 손해를 보는 사람에게 손실을 보상하더라도 이익을 본 사람이 유리한 경우 타당함	화폐단위의 산정이 가능함	
효율성과 형평성	Hicks, J.R.	낙관주의적 소득 재분배	다양한 공공투자사업간의 관계에 의해 타지역사업과의 상호 거래 등과의 상호 영향	공공투자사업과 연관사업(복지 등)과의 연계 추론 가능	
형평성	공리주의	Bergson, A.	사회적 후생함수	개인의 효용이 사회전체적 효용수준 결정	결과의 형평성을 고려한 비용, 편익 분석이 가능
		Bentham, J. Pigu, A.C.	공리주의적 후생함수	개인소득이 사회효용 수준 결정	
	평등주의	Rawals, J.	사회적 후생함수	사회적 약자의 효용함수에 가중치 부과	공공정책 전반에서의 형평성 강화 요구
	중도	Sen, A.	인간의 잠재력과 재화 지배권	고유의 잠재능력 배양을 위한 차원에서의 형평성	

자료: 김상봉, 「비용편익분석에 있어서 효율성과 형평성에 관한 논고: 형평성 적용에 관한 이론적 탐색」, 『2004년도 하계학술대회 발표논문집』 2004.6, 430면.

### III. 비용편익분석의 적용의 한계

비용편익 적용에 대한 한계는 Kelman과 같이 도덕적 관점에서 뿐만이 아니라 이미 기존의 많은 연구에서 지적된 바 있다<sup>10)</sup>. 여기에서는 그 중에서 분석이 한계를 가질 수 밖에 없는 구조적인 부분을 선별하여 정리하기로 한다. 실제 비용편익분석을 입법평가에 적용하려 할 경우, 비용편익 모형이 가지는 자체적인 한계와 실제 적용할 때 나타나는 한계로 구분하여 생각해 볼 수 있을 것이다.

#### 1. 모형의 한계

##### 1) 효율성 기준 설정의 한계

비용편익분석은 수치적인 효율성에 기준한 분석방법이다. 비계량적인 부문도 가능한 수치화 하여 도출된 결과값을 비교한다. 이에 따라 비용편익 분석에 대한 비판의 시작은 사회적인 현상을 순전히 수치적인 측면에서 본다는 고전적인 비판에서 시작한다. 앞에서 비용편익분석은 Hicks와 Kaldor의 사회적 순편익의 관점에서 분석을 하며, J.S. Mill의 공리주의에서 제외되어야 하는 대상, 즉 비도덕적 행위는 어떠한 이유로도 정당화 되지 못한다는 사항을 받아들인다 하더라도 인간의 존엄에 대응되는 생명에 대한 가격측정 등과 같은 문제에서는 여전히 자유롭지 못한 입장을 가진다.

예를 들어 미국 고속도로교통안정국에서 고속도로 제한 속도를 10마일 높일 때 나타나는 비용편익분석 사례에서와 같이 비용의 측면에서 사고로 인한 사망자를 비용으로 추정하고, 이에 대응되는 편익을 추정하는 방법을 사용한 바 있

---

10) Fisher(1984)의 경우 비용과 편익에 대한 정의에서 나타나는 한계를 지적하고 있으며, Baram(1980), Brent(1996)은 분석에 한 제 가정치에 대한 비판을, Stockey and Zeckhauser(1978)은 분석의 범위 설정의 모호성을 지적한바 있다. 반면, Weinberg(1972)의 경우는 정책 결정자의 주관성을 비판의 대상으로 삼고 있다. 엄영숙·김재준, “비용 - 편익분석에 있어서의 사회적 할인율에 관한 소고”, 「산업경제연구」, 1999, 169~180면.

다<sup>11)</sup>. 현재도 대부분의 비용편익분석에 생명에 대한 가치를 적용하고 있으며, 여기에는 인간의 건강이나 수명이 다른 경제적인 이해조건들과 동등하다는 것이 전제가 된다. 비용편익분석은 효율성 측면에 치중한 나머지 인간으로서의 기본 존엄에 대한 훼손으로 나타날 수 있는 가능성도 있는 것이다. 몇몇 정책이나 입법의 경우 사람의 생명과 관련된 경우가 있다. 그리고 이에 대한 비용이나 편익을 추정할 경우, 생명권에 대한 가치측정에 계량적인 기준이 적용되게 된다. 이 경우 파레토 최적에 기본적인 사회전체적 기준에서의 비용과 편익의 계산하는 것이 비용편익분석의 기초 개념이므로 효율성을 선택의 우선순위로 적용할 경우, “소수의 희생으로 다수의 행복을 추구”하게 되는 극단적 공리주의적 태도를 취하게 된다. 즉, 문제는 모든 가치를 돈으로 환산할 수 있는가?의 문제로 귀결되는 것이다.

다른 예를 들어 체코에서 실제 있었던 주장<sup>12)</sup>으로 흡연으로 인한 국가의 이익을 분석한바 있다. 흡연자들이 생존 중에는 정부의 의료예산을 높이지만, 결국 일찍 죽기 때문에 노령층을 위한 의료·연금·주거 부문에서 상당한 예산절감 효과를 낳게 된다는 것을 기본입장으로 하고 있다. 그리고 이들은 담배에서 거두는 조세수입, 흡연자의 조기 사망에 따른 예산절감 등 흡연의 “긍정적 효과”를 모두 계산하여 구체적인 수치로 제시한 바 있다. 이러한 주장에 따르면 담배로 인한 폐암의 비용에는 죽음으로 인해 흡연자와 가족이 치러야 하는 비용을 포함하여도 국가는 연간 1만 4,700만 달러의 순수익을 올릴 수 있다는 것이다.

11) 1974년 석유과동시 미국의회는 제한속도를 55마일로 정하여 사망자 수가 감소되었으나 이후 1980년 의회는 속도제한을 풀고 대부분 주에서 제한속도를 65마일로 상향조정하는 입법안을 고려하면서 제한속도를 상승시키는데 따른 비용편익분석을 수행한바 있다. 이때 출퇴근 시간이 빨라져 절약되는 경제적 이익을 계산한 후에 그 이익을 추가로 발생한 사망자 수로 나누어 순편익을 추정하였으며, 당시 운전속도를 높이는 편이를 위해 사람 목숨의 가치를 1인당 154만 달러로 계산한바 있다.

12) Arthur D. Little, Public Finance Balance of Smoking in the Czech Republic, Philip Morris's Czech division following concerns raised by the Czech health ministry that smoking's costs outweighed its fiscal benefits, 2000. <<http://hspm.sph.sc.edu/courses/Econ/Classes/cbacea/czechsmokingcost.html>>



비용편익분석의 시각에서 볼 경우 명백히 금연법의 시행은 비용을 더 들게 만드는 개선이 필요한 법률이 되어버린다.

물론 Kelman의 주장과 같이 어떤 행위로부터 발생하는 편익이 소요되는 비용보다 클 경우 정당화하는 것은 도덕적인 입장에서 부적절하다는 입장마저 부정하는 것은 아니다. 오히려 비용편익분석은 더 나아가 도덕성에서 얻게 되는 사회적 이익을 올바르게 반영하고자 하는 것이다.

하지만 이러한 비 화폐적인 부문을 계량화 하는 과정에서 고려하여야 하는 수많은 변수들과 관련 요인들을 비용편익분석에 포함시키고자 할 경우 선택자의 입장에 따라 너무나도 다른 결론을 도출하게 만드는 수단이 되어버린다는 점이 문제로 지적된다.

## 2) 자료 선정기준의 한계

### (1) 자료선정의 임의성

비용편익분석에서 나타나는 한계의 근원은 분석에서 활용되는 자료의 범위가 매우 포괄적이며, 비계량적인 부문이 많아 이에 대한 임의적인 해석이나 수치화가 가능하다는 점이다. 입법영향 평가는 재무적인 자산과 부채로 이해되는 특정 시점에 정의되는 추정치가 아닌 장기적으로 발생될 수 있는 2차, 3차적인 파생되는 결과치들까지 고려하여 추정하여야 한다. 또한 정부의 정책과 투자사업에 대한 평가로 그 대상이 확대될 경우 구성항목도 국민경제 전체의 관점에서 파악되어야 하기에 사회나 국가전체의 관점에서 직접적인 비용과 편익 외에 영향을 받는 요소들을 모두 포함하여야 한다. 더구나 정부의 정책목표를 달성할 수 있는 정책수단을 찾고자 하는 것으로 정책의 실현 가능성에 영향을 미치는 여러 사회·경제적, 정치적 요인들이 고려되어야 하며 서로 다른 시점사이에 발생하는 비용과 편익을 비교하는 것이 중요한 문제로 대두된다.

예를 들어 앞에서 언급한 개인의 자동차 구매로 인한 효과를 국가단위로 확장해 본다면, 개인의 자동차 구매는 비용적 측면이 되지만 국가 산업적인 입장에서는 일종의 조세원의 확대로 해석될 수 있다. 이 경우 고려하게 되는 비용과

편익의 범위는 매우 넓어진다. 편익의 경우 국내 자동차 산업의 발전과 조세수입의 증대라는 직접적인 효과 외에도 자동차 관련 고용의 창출이나 수출의 증대 효과 등의 간접적 효과, 그리고 여기서 파생되는 지역산업 발전이나 경제성장의 증진 등으로 까지 편익을 확대해 볼 가능성도 있다. 이 경우 각 개인이 비용으로 구매하는 자동차 수요의 증가가 결국 산업 전반의 개선과 고용의 증가 등으로까지 연결되어 이에 대한 편익을 산정해야 하는 것인지에 대한 문제에 다다른 것이다.

비용의 경우도 자동차의 증가로 인해 도로 인프라를 구축해야 하고, 공해로 인한 국민들의 고통까지도 비용의 범위에 포함시키게 될 경우, 인프라 건설로 인한 편익의 개선이나 공해절감을 위한 노력 등은 또 다른 편익으로 연결하여야 하는 지 등에 대한 사항이 각 평가자에 따라 다르게 받아들여지고 이용될 수 있다는 문제에 봉착한다. 또한 어떠한 객관적이고 체계적인 과정에 따라 가치기준을 결정한다고 하여도 이것이 관련 사건이나 상황에 따라 각각 다른 값들을 적용하게 될 수 있다.

여기에 입법평가를 위한 보다 넓은 개념의 자료를 추가하고자 할 경우는 입법안으로 인하여 영향을 받게 되는 각 주체들의 효용이라는 추상적 개념까지도 편익과 비용을 추정하는 매우 중요한 자료로 포함되어야 한다.

## (2) 가정변수 설정의 주관성

이러한 관련 자료의 선정 기준이 주관적으로 밖에 정할 수 없다는 문제 외에도 비용과 편익을 추정하기 위한 다른 제 가정들 역시 평가자의 주관에 따라 결정될 수 밖에 없는 문제가 있다. 더구나 이러한 입법적 과정이 일련의 정치적인 수단으로 작용하게 될 경우, 설정하는 가정치에 주관적 판단을 개입시킴으로써 선택한 입법안이 '객관적'으로 옳은 것임을 보이려고 하는 유인이 발생하게 된다. 즉, 입법정책의 과정에서 선택된 여러 제 변수들과 결과를 공표한다고 하여도, 결과값이 도출되는 데 필요한 가정치들은 통상적으로 발표대상이 되지 않는다. 대표적인 것이 할인율의 결정이다.

국가단위의 사업은 대부분 장기간에 걸쳐 그 효과가 나타나는 것으로 할인율

을 얼마로 결정하느냐에 따라 추정된 결과 값은 매우 큰 편차를 보인다<sup>13)</sup>. 할인율은 미래 소비가 현재가치로 추정될 때 사회적으로 현재 소비를 얼마만큼 인내하는가에 대한 규범적인 기준이다. 통상적으로 할인율은 시중의 금리나 투자수익률, 미래위험에 대한 기대치 등을 적용하고 있으나, 이러한 경우에도 어떤 이자율을 사용해야 하는지, 미래위험에 대한 위험 선호도는 중립적인지, 위험 회피경향이 있는지 등에 대한 많은 논란이 있는 사항이다.

현실적으로 할인율에 대한 명확한 기준을 세울 수 없기에 위험에 대한 기회비용이나 소비에 대한 기회비용 등은 서로 다른 할인율을 적용하고 있으며, 사회적 수준에서의 할인율 역시 매 시점마다 다르게 인식되는 상황이다. 결국 특정 수치를 제시하는 것은 평가자의 주관이 되는 것이다. 이때 사업의 결정에 대해서 다소 부정적인 입장의 경우 편익에 적용되는 할인율을 높게 하여 미래 사회 편익을 작게 만든다던가, 비용의 경우 반대로 할인율을 조정함으로써 정책자가 원하는 결과를 도출하도록 할 수 있는 것이다. 이는 다음에서 언급할 정책입안자의 수단으로 비용편익분석이 오용될 수 있는 경우와 밀접하게 연관된다.

## 2. 실제 적용에서의 한계

정책입안자는 비용편익분석을 활용하여 그 결과를 통해 대내외적으로 자신의 정책이 정당하다는 것을 인정받기를 원한다. 그리고 이를 위하여 많은 사업들에 있어서 비용편익분석을 시행하기도 한다. 이는 앞서서도 밝힌바 같이 비용편익분석이 사업의 시행 여부를 결정짓는 요인으로 작용하기 보다는 기 결정된 사업의 정당성을 보완(혹은 지원)하는 역할에 그칠 수 있음을 의미하는 것이다.

결국 평가자와 시행자가 동일한 구조 속에서 이루어 질 수 있음을 의미하며,

13) 일반적으로 비용 또는 편익은 아래의 식과 같이 표현되기에 장기로 갈수록 분모를 구성하는 할인율 r의 값이 어떻게 결정되느냐에 따라 비용이나 편익을 현재가치로 표현한 절대 수준이 크게 달라진다. (여기에서 현재가치, B/C, 내부수익률 기준 등으로 식을 구성)

$$P = \sum_{t=0}^T \left[ \frac{B_t}{(1+r)^t} \right] \quad (P: \text{편익(비용)의 현재가치}, B_t: t\text{기의 편익(비용)}, T: \text{사업의 수명}, i: \text{단위기간(년, 월, 일)}, r: \text{할인율})$$

이 경우 평가자는 자료의 선택이나 가정변수 선정에 피평가자에게 유리한 결과 값을 도출하게 만들 유인이 매우 크다.

비용편익분석을 규제와 관련한 입법적 영역까지 확장할 경우 예상비용 및 이익을 산출하는 데에는 다양한 범위의 관련 변수들이 존재할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 비용편익을 분석하는데 있어서 상당부문 주관성이 개입하는 문제가 된다. 특히 사회적 기획안을 다룰 때에는 양적인 요소와 질적인 요소를 모두 고려하게 되며, 각 요소의 선정에 따른 주관성은 분석주체의 환경적인 요소에 의해 결정된다.

분석자가 중요하지 않다고 생각하는 요소와 중요하게 고려되어야 한다고 생각하는 요소를 어떻게 산식에 반영하느냐에 따라 그 결과는 크게 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 동일한 하천을 관리하는 법률안을 준비하는데 있어서 환경규제와 관련한 분석자와 SOC사업과 관련된 분석자가 동일인이 아닌 이상, 각자의 입장에 따라 크게 상이한 결과를 나타낼 수 있다. 아래 <표 3>은 OECD에서 편익을 극대화하는 방법을 나타낸 것이다. 이에 의하면 자신의 정책의 우월성을 강조하기 위하여 계량적 분석을 적용하면서 나타날 수 있는 오용사례를 보여주고 있다. 이와 같이 분석자의 주관적 선택을 일반인들에게는 비용편익분석을 통해 수치적으로 표현하는 편익을 극대화하는 방법이 될 수 있다.

<표 3> 편익 극대화 방법

구분	내용
1	정치적 공약(political commitment) 극대화 하기
2	책임성을 조심스럽게 숨기기
3	규제자 훈련하기
4	분석방법을 적절하게 사용하기
5	자료선택을 전략적으로 하기
6	규제영향분석 목표를 분명히 하기
7	가능한 정책결정과정 초기부터 규제영향 평가를 통합하기
8	결과를 의식하기
9	국민을 확대하여 해석하기
10	이중(새로운 규제와 기존 규제)으로 적용하기

한 예로 이준구(2001)의 「새만금사업 환경영향 공동조사 결과보고서」에 대한 문제점을 지적한 보고서에서도 우리는 정책입안자의 의지를 반영한 비용편익분석이 가지는 문제를 추론해 볼 수 있다<sup>14)</sup>. 이에 따르면 2000년에 발행된 새만금사업 환경영향공동조사 결과보고서가 가지고 있는 비용편익분석이 객관적인 근거가 있는 것이 아니라, 경제적 타당성이 있어 계속되는 것이 바람직하다는 결론이 먼저 나오고, 비용편익분석을 이에 짜 맞추는 것 같다는 의견을 제시하고 있다.<sup>15)</sup>

이는 우선, 새만금 사업의 경제적 타당성에 대한 평가 과정이 불확실하며, 비용편익분석에서 엄격하게 금하고 있는 이중계산을 통해 편익을 부풀렸으며, 공익적 가치와 같이 막연한 부문을 편익으로 계상하고 비용과 편익을 평가하는 기준으로 우선 적용 기준인 시장가격이 존재하는 재화에 대해서도 다른 기준을 적용하여 편익을 부풀렸으며, 사업에 소요되는 비용을 평가할 때 충분히 예상되는 비용도 고려의 대상에서 제외하였음을 지적하고 있다.

그러나 2000년 새만금 사업에 대한 환경영향 공동조사는 당시 추가적인 개발을 반대하는 환경론자들의 주장을 압도하는 도구로 사용되었으며, 향후 사업에 대한 반대 의견이 개진될 때마다 경제적 타당성이 있는 사업이라는 것이 전제가 되어 논의가 진행되어 왔다는 문제를 가진다.

이와 같이 특정 사업에 있어서 비용편익분석은 반대자들에 대응하기 위한 수단으로 사용되는 사례가 종종 발견된다. 현실적으로 반대론자들도 이에 대응하여 비용편익분석을 수행할 수 있겠으나, 사업 수행자 혹은 정책입안자는 자본부문에서도 반대론자에 비해 우월한 입장에 있을 경우가 많아, 보다 권위적인 전문가를 활용한 우월한 입장에서 비용편익분석이 가능하다. 새만금 사업의 경우에도 공동조사단을 꾸리면서 각 분과별로 나누어 사업을 수행하면서 개별적으로는 옳은 지침에 의한 평가가 수행되었다는 신뢰를 주고, 조사자들에게도 전문

---

14) 이준구, 「비용-편익분석의 이론과 현실: 새만금사업의 사례」, 『한국재정학회』 제16권 1호, 2001에는 새만금 사업을 시행하면서 발생하는 환경영향에 대한 비용편익분석 결과에 대한 비판적인 견해가 있으며, 본 글에서는 이러한 비판사항을 소개하였다.

15) 이준구, 전개서, 41면.

가로서의 의견에 배치되는 사항은 제시하지 않았으나, 최종적으로 이를 종합적으로 체계화하는 가운데 이중 계산 등의 문제가 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 분과별로 나누어 비용편익분석을 수행하는 것은 상당한 자금이 필요한 일로서 일개 시민단체나 개인들이 할 수 있는 일이 아니기에, 정보의 편파적인 비대칭이 나타날 수 밖에 없는 문제에 봉착한다.

#### IV. 입법영향 평가에서의 비용편익분석의 적용 방향

입법영향평가로까지 비용편익분석의 영역을 확대할 경우 기존의 개별 공공사업이나 규제 차원보다 이해관계자들과 자료의 수집범위가 국가적 차원으로까지 확대된다. 지금까지 언급하였듯이 이를 객관적이고 체계적으로 정리하여 추정한다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 그러므로 비용편익분석을 시작하는데 있어서 비용과 편익의 추정이 많은 사람들이 기대하듯이 체계적이고 합리적인 방법으로 결정되지는 않는다는 점은 정책입안자나 관계자 모두가 분명하게 인식하여야 한다는 것이 기본전제이다.

앞에서 제시한 비용편익분석의 한계는 크게 효율성을 설정하는 기준에서의 한계, 모형에 적용할 자료를 선택하는데서 나타나는 한계, 그리고 이를 활용하는데 있어서 정책입안자의 주관성이 개입될 수 있다는 한계로 구분 할 수 있다. 그리고 이러한 한계는 모형을 개선한다던가, 분석방법을 달리한다고 해서 제거할 수 있는 한계가 아니다. 이러한 여러 한계로 인하여 최근의 비용편익 분석에서는 분석의 대상을 가능한 부분으로 한정하고 있다. 이에 따라 비용편익분석은 아직까지 주관성이 개입될 여지가 있는 정책이나 입법영역에서 보다는 국책사업 등과 같이 비용과 사업목적이 분명한 것들에 한정하여 분석을 적용하는 추세이다.

그러므로 우선적으로 입법영향분석에 비용편익분석을 적용하고자 할 경우, 이와 같은 기준을 적용하여 객관적일 수 있는 규제나 사업관련 입법에 한정되도록 하는 것도 한 방법일 것이다.

OECD에서는 회원국들의 규제영향 평가에 대한 일련의 기준을 권고한바 있

다. 만일 선별적으로 비용편익분석을 활용한 입법영향 평가를 수행하고자 할 때, 선별의 기준으로 작용할 수 있을 것이다. OECD에서는 규제영향 분석을 위해 8가지 기준을 제시하고 있다.<sup>16)</sup>(OECD, 1997, 2005). 이는 체계성(systemic), 실증성(empirical), 일관성(consistent but flexible), 확장성(broadly applicable), 투명성(transparent), 적시성(timely), 대응성(responsive), 실용성(practical)의 원칙을 분석대상 입법이나 정책 분석의 선별기준으로 수립하게 된다면, 평가의 공정성은 보다 높아질 수 있을 것이다.

그러나 이 경우 분석대상으로 삼을 수 있는 대상이 지나치게 한정된다는 문제가 있다. 또한 분석할 수 있는 것만 분석한다는 논리에 빠지게 되어 실제 평가가 필요한 사항이 배제되고, 수량화로 표현 가능한 것에 한정된 분석이 될 수가 있다.

또 다른 대안으로는 분석의 대상을 하나의 법안 기준에 한정하지 말고 대안적인 몇몇 안건들을 동등한 기준으로 분석하여 이 중에서 우월한 비용편익 효과를 나타내는 것을 선택할 수 있도록 하는 방식이다. 이는 입법영향분석이 가지는 입력자료의 한계와 주관적 효율성에 대한 한계를 다소 극복할 수 있는 방안이 될 것이다.

사실상 입법안에 대한 평가는 그 자체적으로 부담감과 공정성 시비가 발생할 수 밖에 없다. 입법과 관련하여서는 전반적으로 많은 이해관계자들이 있으며, 기준을 수립하는데 있어서 분석자의 가치관이 필연적으로 개입될 수 밖에 없기 때문이다. 단순히 하나의 법안에 대한 분석을 하여 그 영향의 타당성을 언급한다는 것은 분석자의 자기 주관에 어떻게 표현하는 결과가 될 수 있다.

그러므로 하나의 입법안을 대상으로 하기보다는 다른 정책적인 대안들을 포함시켜 동일한 기준으로 한 상대평가를 통해 단점(비용)과 장점(편익)을 추정하여 이에 대한 상대적 유효성을 언급하는 것이 입법영향 분석에서 비용편익분석을 활용하는 대안이 될 수 있을 것이다. 비록 주관적이고 임의적으로 설정된 기준과 자료라 하여도 이를 기준으로 복수의 경쟁가능한 사업을 대상으로 분석을

---

16) OECD, OECD *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, 2005. OECD, *Regulatory Impact Analysis: best Practice in OECD Countries*, OECD, 1997.



수행하는 것이 최선의 대책은 되지 못하더라도 차선의 방안이 될 것이다. 비록 불완전 정보와 도구라 하여도 같은 기준에서 비교가 가능하여 상대적으로 우월한 사업을 채택할 수 있기 때문이다.

그러나 이 역시도 정책입안자가 원하는 결론, 즉 자신이 수립한 정책이 가장 우월하다는 것을 입증하기 위하여 분석 기준을 사전적으로 유리하게 선별하여 분석하게 될 유인을 제공한다.

세 번째로 제시할 수 있는 방법으로는 하나의 입법안에 대하여 복수의 영향 분석을 수행하는 것이다. 이는 서로 입장과 이해관계가 다른 입법주체가 동일한 안건에 대하여 서로의 비용편익분석을 위한 자료와 기준을 가지고 다른 결론을 도출 하도록 하는 것이다. 결국 입법활동이라는 것 자체가 일종의 정치적 과정이라고 할 때, 양자간 혹은 다자간에 논의의 기준을 비용편익분석을 통해 준비하는 것이다. 이를 기준으로 각자는 상대방의 분석 논리와 자료를 상호 검증하고, 받아들이며, 배제하는 가운데 공통된 기준과 자료 선정의 범위가 결정될 수 있을 것이다. 이 경우 양자는 결과된 수치를 기준으로 협상하는 것이 아니라 수치의 산정과정을 협상의 대상으로 삼을 수 있게 되면서 보다 엄밀한 상호 검증과 비용편익 효과를 추정하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

비용편익분석의 도출과정이나 결과는 과학적인 메커니즘에 의존하기 보다는 실제로 정치적 협상과 조정을 통해 이루어지는 것이 보다 합리적이라는 의견도 있다. 특히 이해관계가 첨예하게 얽힌 정부행위의 경우 비용과 편익에 대한 각 이해당사자들의 관점과 인식에 상당한 차이가 있게 된다. 이 경우 ‘객관적이고 과학적인’ 분석은 각자의 주장을 보조하는 수단에 불과하게 된다.

오히려 이 경우 비용편익분석이 중요성을 가지게 된다. 이는 각 이해당사자들이 제시하는 기준들에 대한 합리적인 수치들을 제공해 주게 되어 각자의 수치 추론에 대한 협상의 근거를 제시하게 되기 때문이다. 즉, 다양한 객관적 분석기법의 존재를 인정하는 가운데 정치적 협상 내지는 조정과 선택이 이루어질 수 있는 것이다.<sup>17)</sup>

17) 김태윤·김상봉, 「비용·편익분석의 이론과 실제」, 박영사, 2004, 14면.

이는 분석적 기법의 개발에 못지않게 다른 경쟁적인 대안과 입장을 소화하여 중재안을 구성할 수 있는 정치적인 과정을 개발하는 것이 오히려 더욱 중요하다는 의미이다. 이는 지금까지 일련의 정책을 구상하는데 필수적인 요소로 여겼던 비용편익분석이 절대적인 것이 아니라 상대적이고 부수적인 도구가 되어버림을 의미한다.

더구나 이러한 비용편익분석의 적용방법이 입법영향평가의 영역으로까지 확장될 수만 있다면 이법정책에 대한 토론의 근거로 활용되는 바람직한 비용편익분석의 적용이 될 수 있는 것이다.

물론 이 방법도 많은 단점을 가진다. 우선 동일한 입법안에 대해서 상호 다른 이해관계를 갖는다고 하여도 양자간의 물적, 인적 자본력에 있어서 차이가 확연하게 날 경우, 소수의 주장이 협상의 과정에서 일방적으로 몰릴 수가 있다. 또한 양자간의 힘이 비등할 경우라 하여도 협상을 통해 방법론을 일치한다는 것은 생각보다 많은 시간과 비용을 들이는 문제로, 비용편익분석 대상보다 더한 비용을 수반하게 되는 모순이 발생하게 될지도 모른다.

## V. 결 론

비용편익분석은 정부의 정책이나 관련 입법 과정의 합리성을 강화시켜 주며, 결과의 타당성을 예측·기대할 수 있도록 해준다. 그러나 비용편익분석이 가지는 수치적인 편리성과 숫자가 가지는 신뢰로 인하여 남용되면서 그 본질적인 의미가 훼손되는 모습이 나타날 수 있다. 이는 비용편익분석을 시행 예정인 사업이나 규제에 대한 타당성을 사전적으로 검토하고 다른 대안과의 비교를 통한 주어진 조건 속에서 최선을 선택하고자 하는 본래의 목적과는 달리 하나의 정책이나 규제에 대하여 비용편익분석의 수치적인 정당성을 근거로 합리화하려는 방향으로 오용되는 경우도 작지 않다. 이는 비용편익분석이 수치로 결과되는 ‘객관적이고 과학적’일 것이라는 생각에 특정 정책이나 규제가 정당성을 가진다는 생각에서 비롯되기 때문이다.

이렇게 비용편익분석이 자체적으로 가지는 한계로 인하여 사업을 시행하는데 있어서 절대적인 기준으로 활용될 수기엔 많은 무리가 따른다. 지금까지 살펴본 것들이 비용편익분석은 비용과 편익은 산정하는 방법 자체가 아무리 정밀하고 객관적이라 할지라도, 어떤 자료를 취합하고 또 그 자료를 추정하기 위한 여러 제 가정치들은 결국 평가자의 주관적인 판단에 의존하는 것이다.

그러므로 비용편익분석을 이해할 때 어떤 정책에 대한 분석 도구로 이해하기 보다는 정책 그 자체에 대한 필요한 요소를 고려하고 이에 대한 영향을 사전적으로 예측하기 위한 것으로 받아들일 필요가 있다. 비용편익분석이라는 틀 내에는 비용이나 편익에 대한 화폐적인 가치를 추정하기 위한 매우 다양한 도구들이 사용될 수 있으며, 평가자는 이러한 분석 도구를 선택하는 것 역시도 정책적인 판단에 따라 이루어지게 된다.

비용편익분석이 가지는 한계는 무엇보다 효율성 위주로 정책이나 사업, 혹은 법안을 평가하고 있어서 형평성의 문제나 참여자의 공감성 등과 같은 문제를 고려하지 못한다는 점이다. 이는 화폐단위로 표현되는 비용과 편익의 산정에서 실제 시장에서 거래되지 못하는 요소들이 가지는 효율성 부문을 계량적으로 결정하기가 어렵기 때문이다.

입법정책의 수준으로 비용편익분석을 끌어올릴 경우 형평성을 포함하여 법안 관련자의 효용을 계량화 하는 방법을 모색하여야 한다. 국가단위의 사회적 기획안을 다룰 때에는 양적인요소와 질적인 요소를 모두 고려해야 하기 때문이다. 주어진 기획안으로 얻을 수 있는 예상이익의 가치가 간접적이거나 눈에 보이지 않는 무형의 것이거나, 혹은 먼 장래에나 계량이 가능한 것일 수도 있는 것일 경우는 일반 규제분석이나 단위사업 분석에 비해 그 범위나 내용이 넓어지기 때문이다.

하지만 입법적 영역까지 확대하여 이러한 비용편익분석의 수치적 분석을 적용하게 될 경우, 사후평가의 경우 자칫 의도하지 않았던 물리적 가치에 편중되어 평가의 좋고 나쁨이 결정될 우려가 있다. 사전평가의 경우는 입법안의 본래 취지에 대한 합당성과 달성 가능성을 보기보다는 입법 주체인 정부나 입법자에 대한 자질평가로 오해될 우려가 있으며, 이 역시 다른 3자에 의해 다르게 해석

될 수 있다.

반면 이미 입법화되어 실행된 법에 대한 평가는 이미 기 실행되어 사회전반적으로 받아들여진 상태에서 또 다른 혼란을 나타내게 될 위험이 상존하는 문제이다. 더구나 이러한 영향 평가에 비용편익분석이라는 화폐화된 수치가 직접적으로 거론되기는 무리라 판단된다.

그러므로 비용편익분석을 입법평가 수준에서 평가하기 위해서는 우선 그 수준을 평가의 수준에서 분석의 수준으로 한단계 낮출 필요가 있다. 그리고 이러한 분석을 다루는데 있어서 첫째, 객관적으로 누구나 인정할 수 있는 계량적 수치를 도출 하는 것만을 대상으로 분석하는 방법과 둘째, 몇몇의 대안적인 안건들을 하나의 기준에 의해 분석하여 이들간의 우월관계만을 상대적으로 설정하는 방법, 셋째, 각자 다른 비용편익분석 기준을 가지고 정치적 과정을 통해 상호 인정되는 기준으로 수렴해 나가는 방법을 제시할 수 있다.

물론 이 세가지 모두 각각의 장단점을 가진다. 결국 어떠한 방법으로 비용편익분석을 활용할 지까지도 최종 정책결정자의 선택이다. 그러나 중요한 것은 비용편익분석이 어느 하나의 정책이나 규제, 입법안을 평가할 수 있는 절대적인 기준이 아니고 최종 정책 결정을 하는데 있어서 참고할 수 있는 보조 자료 정도로 인식하여야 한다는 것이다. 그렇다고 비용편익분석이 단순한 보조적인 수단으로만 그치는 것은 아니다. 분석 과정에서 사업 전체에 대한 구성을 정책입안자 뿐만이 아니라 관련 정책에 영향을 받는 모든 관계자들이 정책을 이해하고 이에 대한 적절한 대응과 협상을 추진 할 수 있도록 하여 정책의 효율성을 보다 높일 수 있도록 하는 유용한 수단이 될 수 있다. 또한 보다 객관적인 지표로 판단할 수 있도록 함으로써, 자칫 발생할지도 모를 비효율적 자원 낭비를 줄일 수 있다는 장점을 가진다. 그리고 이러한 점들은 분석 자체에서 나오는 결론에 의한 것이 아닌 그 과정 속에서 파생되는 것이라는 점이 특징이라 하겠다.

어떤 면에서 이렇게 최종 결정과정에서 발생하는 정치적인 과정이 입법영향 평가에서 추구하는 과학적 객관성과는 다소 거리가 있는 듯이 보일 수 있다. 그러나 과학적 객관성이란 본질적인 의미는 결과가 계량화되어 수치로 나타나는 것을 의미하는 것이 아니라, 관계자 모두가 인정할 수 있는 논리적 흐름과 선택

타당성을 의미하는 것으로 생각한다면, 이러한 비용편익분석의 선택 방법 역시 일종의 과학적 시도로 판단할 수 있을 것이다. 정책의 결정에서 비용편익 분석을 무리하게 계량화하고자 할 경우, 오히려 수치적 환상에 자료의 타당성이나 수식 도출의 과정에 대한 객관적 이해가 결여될 위험이 더욱 크다.

지금까지 살펴봤듯이 비용편익분석은 자체적으로 많은 모순점과 현실 부적합성이 있다. 하지만 정책입안자가 입법활동에 이러한 분석방법을 포함시키겠다는 의지 자체가 자신의 입법안을 보다 객관적이고 체계적으로 분석함으로써 많은 이해관계자들에게 법안의 영향을 알리고 최대한 비효율성을 줄이겠다는 의지가 반영된 것으로 이해할 수 있으며, 이러한 과정 하나하나가 입법절차의 발전을 유도하는 것으로 평가하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김상봉, “비용편익분석에 있어서 효율성과 형평성에 관한 논고: 형평성 적용에 관한 이론적 탐색”, 「2004년도 하계학술대회 발표논문집」 2004. 6.
- 김태윤·김상봉, 「비용·편익분석의 이론과 실제」, 박영사, 2004.
- 김태윤·변성교, “규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구”, 「한국행정학회 2010년도 공동학술대회」 2010.6, 한국행정학회, 944~955면.
- 김한창, “입법평가에 있어서의 비용편익 방법론의 유용성 검토에 관한 연구”, 「입법평가연구」 제 2호, 2010.3, 한국법제연구원, pp.67~93.
- 김현수·조영기, 「사후적 입법평가를 위한 사례 연구 - 미국의 연방과산법 개정의 영향에 대한 실증분석을 중심으로 - 」, 한국법제연구원, 2011.
- 박장호·임보영, 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의, 「행정논총」제47권1호, 2009, 255~275면.
- 엄영숙·김재준, “비용 - 편익분석에 있어서의 사회적 할인율에 관한 소고”, 「산업경제연구」, 1999, 169-180면.
- 윤광진·김한창·박계관, 「입법평가적용을 위한 비용편익 연구」, 한국법제연구원, 2009.
- 이준구, “비용-편익분석의 이론과 현실: 새만금사업의 사례”, 「재정논집」, 제16집제1호, 2001.9, 39~62면.
- 정창화, 「독일의 입법평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2009.
- Baram, M.S., Cost-Benefit Analysis: An Inadequate Basis for Health, Safety and Environmental Regulatory Decision-making *Ecology L.Q.* 463, 1980, pp.473-531
- Brent, W. Ambrose and Capone, Charles A. Jr., Cost-Benefit Analysis of Single-Family Foreclosure Alternatives, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 13, 1996, pp.105-120.
- Fisher, Bruce D., Controlling Government Regulation: Cost-Benefit Analysis

- before and after the Cotton-Dust Case, *Administrative Law Review* 36, 1984, pp.173~207.
- Hanley, Nick and Spash, Clive L., *Cost-benefit analysis and the environment*, E. Elgar Pub., 1993.
- Hansjürgens, Bernd, “Okonomische Bewertung der Regulierung von Gefahrstoffen”, In: Winter, G., Ginsky, H., Hansjürgens, B. (Eds.), *Die Abwägung von Risiken und Kosten in der europäischen Chemikalienregulierung*. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1999, pp.283-370.
- Hansjürgens, Bernd, Economic Valuation through Cost benefit Analysis- Possibilities and Limitations, *Toxicology* 205, 2004, pp.241-252.
- Kelman, Steven, Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique, *AEI Journal on Government and Society Regulation* January/February, 1981, pp.33-40
- Little, Arthur D., Public Finance Balance of Smoking in the Czech Republic, Philip Morris's Czech division following concerns raised by the Czech health ministry that smoking's costs outweighed its fiscal benefits, 2000. (<http://hspm.sph.sc.edu/courses/Econ/Classes/cbacea/czechsmokingcost.html>)
- Morgenstern, Richard D. and Mark K. Landy. “Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications,” in Richard D. Morgenstern, ed., *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact*, 1997.
- Nas, Tefvik F., *Cost-Benefit Analysis: Theory and Application*, Sage Publications, 1996.
- OECD, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, 2005.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis: best Practice in OECD Countries*, OECD, 1997.
- Stockey, Edit and Zeckhauser, Richard, *A Primer for Policy Analysis*, New York: W.W Norton, 1978.
- Weinberg, *Benefit-Cost Analysis and the Linear Hypothesis*, *Nature*, *Nature* 271, Issue 5646, Feb.1978, pp.596.



〈Abstract〉

The Study on the Application of Cost-benefit Analysis to  
Legislative Process

Won, Chong-Hyun

(National Assembly Research Service)

Cost-benefit analysis' relationship with legislation is simply a conceptional standard. This is the reason that cost-benefit analysis has not been applied to law-making in the Korea legislative process. However, if we are to bring cost-benefit analysis up to the legislative policy level, we must first find a way to quantify the utility value of the concepts concerned. Inherently, there is a degree of inconsistency and incongruence with cost-benefit analysis' practical application to actual legislation. Nevertheless, the attempt to use cost-benefit analysis in the legislative process demonstrates that the legislators are willing to keep the public informed of the effects and reduce the costs of legislation. To apply cost-benefit analysis to the legislative process, we need to bring down its use to only analytical level, rather than at estimation level. Three methods can be suggested to complement the inherent weakness of cost-benefit analysis: first, analyse only the data that can be objectively quantified; second, choose from several results from different cost-benefit analyses; and third, converge different results into a mutually-recognizable result through debate and discussion.

※ **Keywords** : cost-benefit analysis, estimation of legislation, estimation of public policy, regulatory impact, standards of selection