

입법평가 자료 08-02

# 입법에 대한 법경제학적 연구

- RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

2008. 3. 7.

## 워크숍 일정

- ◇ 일 시 : 2008년 3월 7일(금), 15:00~18:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- ◇ 구 성
  - 사 회 : 강현철 박사(한국법제연구원 연구위원)
  - 발 표 : 김태윤 교수(한양대학교 행정학과)
  - 토 론 : 홍완식 교수(건국대학교 법과대학)  
최윤철 교수(건국대학교 법과대학)  
이상운 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
이순태 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
김수용 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
윤광진 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
차현숙 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
안성경(한국법제연구원 전문연구원)  
윤계형(한국법제연구원 인턴연구원)

# 목 차

제 1 부 규제영향분석 .....	7
I. 규제영향분석의 현황과 개선방안 .....	7
1. 규제영향분석의 의의와 원칙 .....	7
2. 우리나라 규제영향분석의 현황 .....	14
3. 성공적 규제영향분석을 위한 조건과 과제 .....	18
4. 결 론 .....	27
참고문헌 .....	28
II. 우리나라 규제영향분석서 모의사례 연구 .....	32
제 2 부 법안비용추계 .....	43
I. 법안비용추계의 연혁 .....	43
II. 17대 국회 비용추계서 첨부 실적 .....	46
1. 비용추계서 첨부현황 .....	46
2. 17대 국회에 제출된 재정수반법안의 소요비용 분석 .....	47
III. 국회예산정책처의 비용추계 현황 .....	51
1. 국회예산정책처의 추계서 작성 비중 .....	51
2. 비용추계 의뢰 및 회신 현황 .....	52
3. 국회예산정책처에서 추계한 법안의 유형별 소요비용 .....	57
부 록 : 비용추계 관련 법령	
[ 국회법 ] .....	61
[ 국가재정법 ] .....	62

[ 국가재정법 시행령 ] .....	63
[ 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 ] .....	64
[ 의안의 비용추계 등에 관한 규정 ] .....	67
[ 법제업무운영규정 ] .....	73
[ 법제업무운영규정 시행규칙 ] .....	74

## 종 합 토 론

토론문(홍완식) .....	79
토론문(최윤철) .....	91
토론문(이상윤) .....	97
토론문(이순태) .....	101
토론문(김수용) .....	103
토론문(윤광진) .....	107
토론문(차현숙) .....	109

## 제 1 부 규제영향분석<sup>1)</sup>

### I. 규제영향분석의 현황과 개선방안

본 글의 목적은 우리나라 규제영향분석제도의 실태를 살펴보고 그 개선방안을 도출하고자 하는 것이다. 이를 위하여 규제영향분석의 의의와 원칙을 OECD의 권고를 중심으로 살펴본 후에, 우리나라의 규제영향분석제도의 개요와 운용 실태를 일람한다. 그리고 규제영향분석의 원칙에 입각하여 우리나라 규제영향분석제도와 운용상의 문제점을 적시한다. 마지막으로 이러한 문제점에 대한 과정적, 내용적 개선방안이 제시된다.

#### 1. 규제영향분석의 의의와 원칙

##### 1) 규제영향분석의 의미와 특성

규제영향분석이란 특정한 규제대안의 효과들을 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 정책결정의 객관적 근거를 정책결정자에게 전달하는 일련의 과정으로 정의할 수 있다. 이러한 분석과 의사소통의 양 측면은 규제영향분석의 의의를 규정하는 결정적 요인이다([www.oecd.org/puma/regref/whatria.htm](http://www.oecd.org/puma/regref/whatria.htm)). 1996년 6월 현재 OECD에 가입한 14개국의 중앙정부들이 광의의 규제영향분석제도를 채택하고 있으며, OECD 이사회 권고에 따라 나머지 회원국은 물론 여타 국가들도 제도의 시행을 준비중에 있다. 각국의 고유한 정책현실에 따라 제도 채택의 수준과 양태가 매우 다양하지만 규제영향분석은 규제정책결정의 질적 향상을 위한 분석도구로서의 기초적 토대를 구성하고 있다(OECD, 1997: 23-28).

1) 본 제1부의 I장은 전경련이 발간한 「규제개혁의 과제」(2002)에 실린 김태운의 “규제영향분석의 현황과 개선방안”을 다소 수정하여 옮긴 것임.

또한 규제영향분석의 활용은 규제개혁체계의 정립과 더불어 규제혁신 네트워크의 제도화 수준을 규정하는 핵심적 요인으로 규정될 수 있다. 규제혁신 네트워크의 하나의 하위시스템으로서 규제개혁체계가 하드웨어적 의미를 가지고 있다면, 규제영향분석은 소프트웨어로서의 기능을 하게 되는 것이다. 이때 규제담당기관이 작성하는 규제영향분석서의 구성요소들은 소프트웨어의 질을 좌우하는 명령어 라인들의 군집인 모듈(module)에 비유될 수 있다. 규제영향분석의 체계화와 저변확대에 주력해 온 OECD가 규제영향분석서의 표준화가 지니는 중요성에 주목하고 있는 것은 이러한 이유 때문인 것이다. 결국 이러한 기초적 요건들을 충족시키는 규제영향분석의 제도화는 규제개혁의 핵심적 요소가 된다.

## 2) 규제영향분석의 성과기준과 실행전략: OECD 권고안을 중심으로

OECD가 제시하는 규제영향분석의 기준이나 전략은 OECD국가들의 경험과 교훈을 바탕으로 확립된 것들이다. 물론 우리의 행정문화나 정치·경제·사회적 여건과는 상이한 서구의 경험을 근거로 한 기준이나 전략의 효용성에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 하지만 OECD 권고안은 경제·사회·문화·지정학적으로 다양한 여러 회원국의 오랜 경험과 교훈에 기초한 원칙이므로, 비교적 일반성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 또한 OECD의 회원국인 우리의 입장로서는 권고안에 부응해야하는 불가피성 역시 외면하기 어렵다.

### (1) 규제영향분석제도의 성과기준

OECD는 그동안의 경험과 교훈을 바탕으로 규제영향분석제도가 최대의 성과를 달성하기 위해서는 다음과 같은 성과기준(performance criteria)을 만족시켜야 한다고 권고하고 있다. OECD가 권고하는 성과기준의 정확한 의미를 살펴보고, 그것이 우리나라의 규제영향분석제

도에 갖는 함의에 대해 논의하고자 한다.

OECD가 권고하는 규제영향분석의 첫 번째 성과기준은 체계성(systemic)이다. 이는 규제영향분석이 핵심 분석요소들을 지원해야 하며, 분석결과가 정책결정에 영향력을 행사하여 보다 광의적인 정책체계의 일부분이어야 한다는 의미이다. 다시 말해 분석과 적용이 괴리된 규제영향분석제도는 의도한 성과와 효과를 기대하기 어렵다는 것이다. 따라서 규제영향분석제도가 성공하기 위해서는 규제개혁체계를 비롯한 규제정책결정 전과정에서 규제영향분석이 폭넓게 활용되어야 할 것이다.

둘째, 실증성(empirical)이다. 이는 규제영향분석이 예산이 허락하는 범위 내에서 양적 자료와 엄정한 실증기법들을 최대한 적용해야 한다는 의미이다. OECD가 권고하는 실증성 기준은 다른 사람이나 기관이 동일한 영향분석과정을 밟으면 동일한 결과를 예상할 수 있는 신뢰도의 수준을 제고한다는 의미로 파악될 수 있다. 합리적이고 객관적인 기준에 의한 정책결정이 제대로 이루어지지 못하고 있는 우리의 현실을 감안할 때, 규제영향분석이 정책결정의 합리적 수단으로서 제도화되기 위해서는 실증성과 객관성을 확보하는 일은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 일관성과 융통성(consistent but flexible)이다. 이는 규제영향분석의 수행과정에서 분석적 접근들은 폭넓은 일관성을 확보하면서도, 분석자가 중요한 규제이슈의 선택이나 분석기법의 적용에 있어 충분한 유연성을 확보하도록 해야 한다는 의미이다. 앞서 서술한 실증성과 더불어 일관성 기준은 규제영향분석의 타당성이라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 따라서 규제영향분석서의 타당성을 심사하는 규제개혁위원회의 중앙 심사는 일관성과 유연성의 합리적 조합을 위해 많은 연구와 판단을 수행하여야 할 것이다.

넷째, 확장성(broadly applicable)이다. 이는 규제영향분석이 가능한 많은 정책수단들에 적용될 수 있어야 한다는 의미이다. 즉 다른 정책수단을 선택함으로써 규제영향분석을 의도적으로 회피할 수 있어서는 안된다는 것이다. 우리나라의 경우 일례로 규제영향분석의 대상을 신설·강화되는 규제로 제한하는 것이 바람직한가에 대한 논쟁은 제도의 확장성 기준과 직결된 문제이다. 본고는 제4장에서 성공적 규제영향분석제도의 조건과 과제 중 하나로서 기존규제에 대한 규제영향분석의 적용을 제시하고 있는데 이는 OECD가 권고하는 확장성 기준의 적극적 수용에서 비롯되었다.

다섯째, 투명성과 자문(transparent and consultative)이다. 이는 규제영향분석이 광범위한 자문결과들을 반영해야 할 뿐만 아니라, 규제영향분석의 결과가 폭넓게 활용되어야 하며, 명확한 결정을 위한 토대가 되어야 한다는 의미이다. 우리나라의 경우 규제와 관련된 이해관계자나 전문가의 자문을 통해 갈등을 조정하고 합의를 도출하는 전통이 상당히 미약하다. 과거 많은 규제가 관료들의 정책집행의 편의나 권위(authority), 소수 이해관계자간의 역학관계에 의해 신설되고 강화됨으로써<sup>2)</sup> 규제정책결정과정의 투명성에 심각한 문제가 존재하였다. 따라서 투명성과 광범위한 자문을 확보하는 일이야말로 규제영향분석제도에 대한 관료를 비롯한 이해관계자들의 저항을 극복할 수 있는 결

---

2) Gerston, Fraleigh & Schwab(1988; 65-79)는 규제이론은 규제의 생성 및 기능, 규제가 가장 효과적으로 성과를 달성할 수 있는 상황과 조건 및 규제의 성과평가에 대한 이해를 증진시킬 수 있어야 한다고 주장하면서, 규제이론을 크게 ① 공익이론(public interest theory) ② 포획이론(capture theory) ③ 관료제적 이론(bureaucratic theory) ④ 경제적 이론(economic theory)으로 나누어 각 이론의 공헌과 한계에 대해 논의를 전개하고 있다. 포획이론에 따르면 규제는 공공의 이해와는 상이한 피규제 집단의 이해를 위해 기능하며, 피규제집단간의 역학을 규제의 중요 변수로 이해하고 있다. 관료제적 이론은 규제란 근본적으로 행정규제기관(agency)의 합법적인 활동의 근거를 위해 창조된다(create)고 주장하고 있다. 즉 정부조직은 자신의 권위적 권한(authority rights)을 위해 규제를 만들어낸다는 것이다. 권위주의적 전통이 강한 우리의 관료제하에서의 포획이론을 적극적으로 검토한 문헌으로는 사공영호(1998) 참조.



정적인 기제가 될 수 있다. 따라서 규제영향분석체도가 우리나라에 성공적으로 정착하기 위해서는 자문활동을 광범위하게 수행하고, 과정의 투명성을 유지할 수 있도록 정책결정의 절차와 내용에 대한 보완 대책이 무엇보다도 시급하다.

여섯째, 적시성(timely)이다. 이는 규제영향분석이 정책입안 단계에서부터 수행되어야 하며, 그 분석결과는 폭넓게 이용가능해야 하고, 반드시 정책결정과 결부되어야 한다는 의미이다. OECD가 권고하고 있는 적시성에 대한 고려는 우리의 경우 규제영향분석이 사후적으로 정책결정의 타당성을 정당화하는 도구로 사용되어서는 안되며 반드시 규제정책결정의 전과정에 걸쳐 합리적 정책도구로서 제도화되어야 한다는 것으로 이해하여야 한다.

일곱째, 대응성(responsive)이다. OECD에 따르면 규제영향분석의 효과성은 정책결정자가 규제영향분석의 취지를 얼마나 잘 적용하는가의 여부에 달려있다. 일반적으로 대응성이란 조직 외부환경의 고객에 대한 반응(response)을 의미한다. 그러나 OECD가 제시하고 있는 대응성 기준의 대상은 정부관료제 내·외부 모두를 포함하는 광의의 개념으로 이해하여야 한다. 즉, 영향분석결과는 정책결정자가 실제 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있도록 적실성을 가져야 하며, 그들이 조직 내외부에서 당면하고 있는 문제에 대응하는 수준을 제고하는 데 기여할 수 있어야 한다.

여덟째, 실용성(practical)이다. 이는 규제영향분석의 수행과정에서 실현불가능한 자원구비를 요구하거나 수용불가능한 지연을 초래해서는 안된다는 의미이다. 우리의 경우 규제영향분석체도의 경제적 운용과 심사체계의 합리적 설계 등에 있어 실용성 기준을 고려하여야 할 것이다.

## (2) 규제영향분석의 실행전략

규제영향분석제도가 성공하기 위해선 다양한 실행전략이 필요하다. 여기에서는 먼저 OECD가 권고하고 있는 10가지의 실행전략을 살펴보고, 각각의 전략이 우리나라 규제영향분석제도에 어떠한 정책적 함의를 가지는가에 대해 논의하고자 한다.

OECD가 권고하고 있는 첫 번째 실행전략은 규제영향분석에 대한 정치적 지지를 확보하는 일이다. 개혁방침의 설정이나 규제영향분석의 활용은 정부 최고위층의 지속적인 관심이 있을 때 성공할 수 있다는 것이다. 우리나라와 같은 강력한 대통령 중심제하에서는 최고 의사결정권자의 지지 확보는 매우 중요한 의미를 갖는다.<sup>3)</sup> 특히 최고 의사결정권자의 관심은 정부부처의 책임자가 규제영향분석 결과를 정책결정 과정에 적용하고 활용하게 함으로써, 규제영향분석제도의 성공적 정착에 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다.

두 번째 전략으로서 규제담당자들의 권한강화를 들고 있다. 규제담당자들에 대한 권한부여는 주인의식을 제고할 뿐만 아니라, 정책결정과의 일체성을 확보해 준다. 규제영향분석을 관장하는 고위층은 분석의 수행과정을 통제하고, 일관성과 신뢰성 및 분석의 질을 보장해야 한다. 규제담당자들의 권한강화는 이러한 기능을 수행하기 위한 필수적인 요건인 것이다.

셋째, 규제담당자들에 대한 훈련과 교육을 들고 있다. 규제영향분석의 성공적 수행을 위해서는 담당자들의 높은 수준의 전문성을 요구한다. 특히 우리나라의 경우 규제영향분석에 대한 준비가 학계나 실무

---

3) 안문석(1997b; 33)은 행정규제기본법이 의도한 목적을 실현하기 위한 조건의 하나로써 최고 의사결정권자의 관심을 제시하고 있다. 최고 의사결정권자의 관심 이외에 안문석이 제시하고 있는 조건은 ① 규제개혁위원회의 공정한 심사 ② 규제영향평가제도의 비용편익분석의 타당성 ③ 심의과정의 투명성 ④ 민간부분과의 상호협력 ⑤ 감사제도의 개혁 ⑥ 행정관료의 자질 향상 등이다.

현장 모두에서 거의 전무한 상태이므로 규제담당자에 대한 교육과 훈련체계를 마련하는 것은 제도의 성패의 관건이라 할 수 있다.

네 번째 실행전략은 일관적이면서도 신축적인 분석기법의 활용이다. 비용편익의 원칙은 모든 규제영향분석에 적용되어야 하지만 분석기법들은 상황에 따라 신축적이어야 한다. 우리나라 역시 분석기법의 다양성을 인정하는 반면 분석기법 적용에 있어서는 일관성을 유지하는 실행전략이 필요하다.

다섯째, 자료수집 전략개발과 실행이다. 객관적이고 정확한 자료는 유용한 분석을 위해 반드시 필요하다. 규제영향분석이 타당성을 갖기 위해서는 자료에 대한 질적 기준을 명백히 해야 하고, 제한된 시간내에 최소비용으로 높은 질의 자료를 수집하기 위한 전략을 개발하고 실행하여야 한다.

여섯째, 규제영향분석 노력을 목표화하여야 한다. 앞서 논의한 규제영향분석제도의 확장성을 확보하기 위해서는 규제영향분석 노력 자체를 목표로 삼아야 한다. 이러한 전략은 규제영향분석이 규제정책결정과정에서 제도로서 기능하는데 기여할 것이다. 예를 들어 우리나라의 경우 행정지도라는 명목하에 법률에 근거하지 않은 정부개입을 해온 것이 사실이다. 이러한 문제를 시정하기 위해 행정규제기본법에서는 규제법정주의를 천명하고 있다. 따라서 향후 법률에 근거하지 않은 기존규제를 정비할 때에도 규제영향분석이 유용한 도구가 될 수 있을 것이다.

OECD는 일곱 번째 실행전략으로서 가능한 한 초기 단계에서부터 규제영향분석과 정책결정과정의 통합을 제시하고 있다. 규제담당자들이 규제영향분석을 부가적인 절차로 인식하기보다는 정책결정의 본질적인 요소로 인식하여야 한다는 의미를 가진다. 우리나라의 경우는 신설(강화)되는 규제의 규제영향분석에 대해서 사전심사와 중앙심사를 순차적으로 분리하고 있는데, 정책결정과정의 통합이라는 실행전략적

측면에서는 다소 문제가 있는 것으로 판단된다. 제4장에서 이에 대한 논의가 있을 것이다.

여덟 번째 실행전략은 분석자와 실무자간 의사소통채널의 확대이다. 정책결정가들은 대부분 분석가가 아니다. 따라서 규제영향분석의 결과들은 효과적인 의사소통을 위해 확정적이고 공개적인 형식을 취해야 한다.

아홉째, 일반 국민들의 광범위한 참여를 들고 있다. 이익단체들에 대한 자문은 폭넓고 주기적으로 이루어져야 한다. 이는 자문과정이 다차원적으로 이루어져야 한다는 점을 의미한다.

마지막으로 권고하고 있는 전략은 규제영향분석의 대상에 신설규제 뿐만 아니라 기존규제도 포함시켜야 한다는 것이다. 이는 규제영향분석제도가 기존규제의 검토에도 적용되어야 함을 의미한다. 행정규제기본법은 신설규제에 대해서는 규제영향분석을 의무화하고 있으나, 기존규제에 대해서는 강화하거나 기한을 연장하는 규제에 한해서만 선별적 적용을 규정하고 있어 보완이 필요한 것으로 판단된다.

## 2. 우리나라 규제영향분석의 현황

### 1) 우리나라 규제영향분석제도의 개요

행정규제법은 자체심사 절차를 도입하여(법 제7조 2항), 규제를 신설, 강화하고자 하는 행정기관은 규제영향분석 결과를 기초로 관계전문가의 의견을 수렴하는 등, 규제의 대상·범위·방법과 그 타당성에 대해 자체 심사를 실시하도록 하고 있다. 즉 새로운 규제의 신설, 또는 기존규제의 강화를 검토하는 각 부처가 직접 규제영향분석을 실시하여, 그 타당성을 자체적으로 우선 심사하도록 의무화하고 있다. 또한 동법의 시행령은 ‘규제영향분석 실명제’를 도입하여(시행령 제6조 4항) 규제영향분석에 참여한 공무원의 인적사항을 명시하도록 규정하

고 있다. 자체심사제도와 더불어 행정규제법은 중앙(규제개혁위원회) 심사제도를 도입하여 규제개혁위원회의 심사를 받지 않고는 규제를 신설(강화)하지 못하게 하고 있으며, 위원회가 심사하여 규제의 신설(강화)을 철회하게 하거나 개선을 권고하도록 규정하고 있다. 또한 법제처 심의(법령안의 경우) 및 국무회의 상정시 규제개혁위원회의 심사의견을 첨부하도록 하였다.

행정규제기본법에서 규정하고 있는 규제영향분석 대상은 1998년 6월 1일 이후의 신설규제, 기존규제 중 강화되거나 존속기한을 연장하는 규제<sup>4)</sup> 등이다. 규제영향분석의 심사대상과 관련하여 중요한 점은 중앙행정기관의 규제영향분석서 모두가 중앙심사의 대상은 아니라는 점이다. 규제개혁위원회는 심사를 요청받은 날부터 10일 이내에 당해 규제가 국민의 일상생활 및 사회·경제활동에 미치는 과급효과를 고려하여 중앙심사대상(중요규제) 여부를 결정하여야 한다. 중요규제라고 판단되는 규제에 대해서만 중앙심사가 실시되며, 그렇지 않은 규제의 경우(중요규제가 아닌 경우) 중앙심사를 받은 것으로 본다(동법 제11조 2항).

규제영향분석의 기본 지침은 행정규제기본법과 시행령에서 제시하고 있는 규제영향분석 평가요소인 8요소 19개 항목<sup>5)</sup>으로 이루어져 있다. 행정규제기본법 제7조 1항에서 제시하고 있는 규제영향분석시 평가하여야 할 8개 요소는 ① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제 목적의 실현가능성, ③ 규제외 다른 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복여부, ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 경쟁제한적 요소의 포함여부 ⑥규제내용의 객관성과 명료성, ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, ⑧ 관련 민원사무의 구비서류·처리

4) '98년 6월 1일 이후 법제처 법령심사 및 국무회의 심의를 요청하는 규제부터 적용

5) 행정규제기본법 제7조 및 동법 시행령 제6조(규제영향분석의 평가요소) 참조.

절차 등의 적정 여부 등으로 이루어져 있다. 동법은 규제의 신설(강화)을 목적으로 하는 행정기관은 규제영향분석서 가급적 객관적인 자료와 계량적인 분석을 통하여 평가요소에 대한 적실성있는 분석을 수행하도록 규정하고 있다. 또한 기존규제의 강화, 기한 연장에 대한 분석에 있어서도 단순히 강화·기한 연장의 필요성에 대해서만 분석하여서는 안되며, 가급적 제로 베이스(zero base : 신설규제 차원)에서 각 평가요소에 대한 체계적이고 종합적인 규제영향분석을 실시하도록 요구하고 있다.

## 2) 우리나라 규제영향분석제도 및 운용의 문제점

### (1) 부처의 무관심

유충렬(2000)에 따르면 규제영향분석은 대부분 규제의 필요성과 대안수준까지 사실상 결정된 후 심사기구에 심사요청서를 제출하여야하는 시점에서 사후·형식적으로 분석이 착수되고 있으며, 분석 또한 비교적 짧은 기간(1주일 내외)내에 1~2명의 관료에 의해 수행되고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 작성자의 상급자의 참여나 관심도 낮고, 이해관계자의 의견수렴이나 외부 전문가의 자문도 많이 거치지 않은 상태에서 이루어지고 있다고 한다.

### (2) 규제영향분석서 자체심사의 행정요식화

규제영향분석서를 작성한 부처에 의하여 수행되는 자체심사는 대부분 서면심사로만 운영하면서, 많은 경우 규제영향분석서도 제출 받지 못한 상태에서 심사가 이루어지기도 하고 있으며, 심사기구 인력의 전문성 또한 낮은 것으로 지적되고 있다(유충렬, 2000). 따라서 규제개혁위원회에 제출되는 규제영향분석서의 내용적 부실이 자체심사과정에서 보완되는 경우는 그다지 많지 않을 것이다.

### (3) 규제영향분석서 내용의 부실

위의 지적의 결과로서 애초에 작성되는 규제영향분석서가 부실한 것은 너무나도 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 이남우(2000) 역시 부처에 의하여 작성된 규제영향분석서들이 내용적 타당성은 물론이고 최소한의 형식적 요건 마저도 충족시키고 있지 못하고 있음을 지적하고 있다. 즉 규제를 요구하는 시장실패의 존재 자체를 입증하지 못하며, 문제의 정의가 그릇된 경우가 많고, 규제대안을 심각하게 고려하지 않으며, 규제의 비용과 편익을 엉뚱한 항목으로 인식하고 있는 등 규제영향분석서가 내용적으로는 아무런 의미가 없는 행정문서로 전락하고 있다는 것이다. 따라서 부처가 자체적으로 작성하는 규제영향분석서들이 규제영향분석의 핵심적인 부분이라 할 수 있는 비용편익분석의 수준이 저열한 것은 물론이며, 시장실패와 규제대안에 대한 진지한 고려조차 반영되지 못하는 수준에 머무르고 있는 것으로 관찰되고 있다.

### (4) 규제영향분석서 심사의 객관성과 전문성 결여

규제개혁위원회의 규제영향분석 심사과정을 통하여 부처에서 제출된 규제영향분석서가 비교적 충실히 검토되고, 비용/편익 비교 등 분석서 검토결과의 타당성여부에 따라 규제의 신설·강화여부가 결정되는 것으로 유충렬(2000)은 보고하고 있으나, 한편으로는 일부 일시적인 사건 사고 등에 영향을 받아 규제개혁위원회의 결정이 객관적인 타당성 여부와 달리 의결되는 경우도 있는 것으로 알려져 있다. 한편 규제영향분석서를 실질적으로 검토하는 규제개혁조정관실 인력의 전문성이 높지 못할 뿐 아니라 심사기간도 부족하다는 데 있다.

### (5) 의원입법의 규제영향분석 배제

현행 행정규제기본법에 따르면 규제영향분석의 대상으로서 의원입법이 포함되어 있지는 않다. 그 결과 수많은 예민한 이슈들이 의원입법의 형태로 법령화함으로써, 규제영향분석을 회피하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 이 문제는 의원입법된 법률의 하위 법령인 시행령이나 시행규칙을 제정하는 과정에서 규제영향분석을 요구할 수 있으므로, 현행 규제영향분석제도의 본질적인 문제점은 아니다.

## 3. 성공적 규제영향분석을 위한 조건과 과제

규제영향분석제도의 성과기준과 실행전략에 입각하여 현행 우리나라의 규제영향분석서 작성지침, 심사체계, 심사대상을 중심으로 규제영향분석제도의 성공을 위한 조건과 과제를 탐색해 보고자 한다.

### 1) 규제영향분석서 작성지침

#### (1) 준수율에 대한 고려

현행 지침은 입안된 규제를 피규제자들이 어느 정도 준수할 것인가에 대한 고려, 즉 예상준수율에 대한 분석을 규제입안자가 수행하도록 요구하지 않고 있다. 그러나 피규제자의 준수율에 대해 규제입안자가 심도있게 고려하지 않는다면, 규제영향분석의 실증성과 객관성을 유지할 수 없다. 따라서 규제입안자로 하여금 규제준수율을 예상하여 명기하도록 유도하여야 한다. 이러한 예상 규제준수율의 제시 는 규제입안자로 하여금 규제의 실효성에 대한 균형된 시각을 갖게하고, 피규제자(일반 국민)의 준수비용을 행정기관이 자신의 비용으로 느끼는 ‘준수비용의 내면화(internalization)’ 효과를 가져올 것이다. 준수비용의 내면화가 촉진될수록 규제의 정도는 낮아질 것이며, 규제영



향분석의 목적 중 하나인 불필요한 규제 양산의 방지를 실현할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 규제영향분석 지침의 기타 작성 항목에 규제입안자가 예상하는 규제의 준수율 정도를 제시하도록 의무화할 필요가 있다.

## (2) 비용편익분석기법의 효과적 적용

### ① 기법의 다양성 인정

비용편익분석기법의 다양성 인정은 규제영향분석의 유연성과 융통성을 제고시킴으로써 영향분석이 다양한 상황에서도 기능할 수 있도록 하는데 도움을 준다. 동일한 평가대상(예를 들어 생명의 가치 또는 특정 위험에 대하여 사람들이 부여하는 가치)이라 하더라도 비용편익분석기법의 이론상 다양한 측정방법에 따라 그 가치가 상이하게 측정되는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 미국의 경우 규제영향분석을 실시하는 각 행정부처별로 인간의 생명의 가치가 적게는 160만불(특정 재난의 경우) 많게는 550만불(토지 및 아동관련 설비)로 측정되고 있다(GAO, 1998: 26). 이러한 사실에 대해 미국의 감사원(GAO: General Accounting Office)은 각 부처의 측정방법이 투명하고 일관성 있는 객관적인 기법에 의존했는가에 관심을 기울일 뿐, 숫자 자체의 타당성과 관련하여서는 문제를 제기하지 않고 있다. 따라서 우리나라의 현행 지침이 특정한 측정방법이나 평가기법을 고집하지 않고 유연성을 보이고 있는 것은 타당한 것으로 평가된다.

이러한 관점에서 비용편익분석의 핵심이라 할 수 있는 인간생명의 가치측정, 할인율(discount rate)의 선정, 다양한 비사용가치(passive use value)의 측정 등에 대하여 실제로 분석을 담당하는 각 부처의 재량과 판단을 폭 넓게 인정하여야 한다.

## ② 기법적용의 일관성과 투명성 요구

각 부처가 비용편익을 산정하는 기법의 다양성은 폭넓게 인정하더라도 특정한 분석에 도입된 기법의 논리적 타당성과 기법적용의 일관성 및 투명성은 규제입안자에게 보다 강력하게 요구할 필요가 있다. 규제영향분석이 논리적 일관성을 가지지 못한다면 분석의 신뢰성을 떨어뜨릴 것이기 때문이다.

따라서 일관성을 확보하고 지나치게 자의적인 기법의 적용을 통제하기 위해서는 원칙적으로 각 부서별로는 통일된 기법과 기준을 요구할 필요가 있다. 왜냐하면 한 부서가 각기 다른 규제영향분석에 상이한 할인율이나 생명의 가치를 적용할 수 있다면, 규제입안자가 이러한 재량권을 남용할 여지가 있기 때문이다.

## ③ 비용편익분석 이론 및 기법의 개발 필요성<sup>6)</sup>

보편적인 이론과 적실성있는 기법의 개발은 규제영향분석의 체계성과 객관성을 확보하는데 필수적인 요건으로 판단된다. 예를 들어 비용편익분석에 있어서 미래의 비용과 편익을 순현재가치로 평가하기 위해선 할인율을 적용하여야 하는데, 현행 규제영향분석 체계에서는 우리 나라 현실에 정합성을 가지는 적정 기준할인율을 결정하지 못하고 있다. 미국의 기획예산국(OMB)은 공공사업 및 규제평가를 위한 비용편익분석지침에서 최근 몇 년간의 민간부문 투자의 稅前 한계수익률에 근거하여 연 7%의 기준 할인율을 제시하면서 이와 다른 할인율을 적용하려는 부처는 그 이유를 명시하라고 권고하고 있다(OMB, A-94, 1992: 6). 우리 나라의 규제영향분석요령은 이동가중평균 물가상승률에 2~4%내외를 가산한 수준을 권고하면서 민감도분석을 동시에

6) 규제영향분석 제도와 관련된 비용편익분석이론 및 실무의 최근 추세와 관련하여서는 Kopp, Krupnick & Toman(1997), OMB(1995), 김태윤(1998) 참조.

병행하도록 요구하고 있으나(규제개혁위원회, 1998a: 43-45),<sup>7)</sup> 규제영향분석의 객관성이란 기준에 비추어 볼 때 제시된 수준의 타당성에 대한 보다 엄격한 검토가 필요하다.

또한 현행 규제영향분석 요령에서 개념적으로 제시하고 있는 분배적 가중치(distributive weights)를 구체적으로 산정해 잠정적으로 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 이밖에도 비용편익분석기법 중 비사용가치 측정기법들은 한국적 상황에서 수정, 보완할 필요가 있다. 비사용가치 측정법의 신뢰성과 타당성은 설문 응답자의 사회문화적 특성에 영향을 받기 때문에,<sup>9)</sup> 우리 상황에 맞는 기법을 개발할 필요가 있다.

#### ④ 쉽고 명료한 표현과 요약문

규제영향분석제도의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소중 하나가 영향분석 과정에서 일반 시민을 포함한 이해관계자들에 대한 자문(consultation)이라 할 수 있는데, 비용편익분석이 쉬운 용어와 서술방식을 채택하여야만 효과적인 의견수렴과 자문이 가능할 것이다. 따라서 규제영향분석서를 일반 국민이면 누구나 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 서술하는 것은 규제영향분석의 명백성, 대응성, 책임성을 제고하는데 있어서 매우 중요한 조건이자 과제이다.<sup>10)</sup> 또한 일관성있는 문

7) 기준할인율의 민감도 분석과 관련하여 캐나다의 Treasury Board은 비용편익분석지침(1995; 26)에서 기준할인율로 10%를 제시하고 있으며, 민감도분석을 위한 할인율로써 각각 5%, 15%의 할인율을 제시하고 있다.

8) 분배적 가중치에 대한 자세한 논의는 김태윤(1998 ; 109~112)와 Kopp, Krupnick & Toman(1997 ; 46-48)을 참조.

9) 미국의 환경문제에 대한 권위있는 연구소인 ‘미래를 위한 자원(Resources for the Future)’에서는 일본의 후지연구소와 공동으로 일본인의 생명에 대한 가치를 조건부 가치 측정법(CVM ; contingent valuation method)으로 측정하는 프로젝트를 진행하고 있는데, 서베이의 구축에 있어 미국인과 일본인간의 문화적 차이를 적극적으로 고려하고 있다고 한다([http://www.rff.org/proj-summaries/files/Krupnick\\_motal\\_risk.htm](http://www.rff.org/proj-summaries/files/Krupnick_motal_risk.htm)).

10) 미국의 경우 고어 부통령을 위원장으로 하는 NPR은 1998년 3월 현재 연방규제 중 약 31,000페이지를 쉬운 용어로 재 작성하였다. 규제를 쉬운 용어와 서술방식으

제인식과 조치에 대한 일반의 이해를 위하여 영향분석서 冒頭에 요약문을 작성토록 하는 것도 의미가 있을 것이다.

### ⑤ 관련 공무원의 교육과 훈련

규제영향분석가 제대로 작성되기 위해선 관련 공무원에 대한 체계적인 교육과 훈련은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 교육과 훈련은 단순히 비용편익분석기법의 습득만을 위한 것이어서는 안된다. 먼저 관련 공무원이 규제영향분석제도의 근본 목적과 의도한 결과에 대해 사명감을 가질 수 있도록 하여야 한다. 또한 OECD가 강조하는 바와 같이, 비규제(규제이외의 정책대안)의 확인과 평가 등에 대한 교육도 병행하도록 함으로써 규제영향분석제도의 실질적, 형식적 의도 모두를 충족시키는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 위하여 중앙공무원 연수원에 ‘규제영향분석 과정’을 신설하여 운영하는 방안도 대안으로서 검토될 수 있을 것이다.

## 2) 심사체계

규제개혁체계가 규제혁신 네트워크의 한 하위시스템으로서 하드웨어적인 의미를 갖고 있음을 전술한 바 있다. 규제영향분석이라는 소프트웨어가 아무리 훌륭하다 하더라도 제대로 된 하드웨어가 갖추어지지 못한다면 전체 네트워크가 제대로 작동할 수 없을 것이다. 규제영향분석의 심사체계는 이러한 관점에서 볼 때 성공적인 규제영향분석의 조건과 과제로서 매우 중요한 의미를 가진다. 여기에서는 규제영향분석 제도의 성공을 위한 심사체계의 조건과 과제로서 사전검토

---

로 표현한다는 것은 행정의 민주성과 책임성을 증진시키는데 실질적인 기여를 한 것으로 판단된다. 따라서 규제영향분석을 쉬운 용어와 서술방식으로 작성한다는 것은 이해관계자에 대한 성공적인 자문(consultation)뿐만 아니라, 고객지향적인 행정의 민주화 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다. NPR, "A brief history of NPR", <http://www.npr.gov>

제 도입과 심사의 객관성과 공정성을 확보할 수 있는 방안에 대해 논의하고자 한다.

### (1) 사전 검토제

현행 규제영향분석의 심사체계는 각 부처로부터 영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되면, 중요규제의 경우 위원회가 일정 기간(45일)내에 심사결과를 결정하도록 되어있다. 그러나 발견된 문제점을 수정, 보완하고 개선 사항을 개발하자면 45일이라는 법정 심사기간은 상당히 부족한 것으로 보인다.<sup>11)</sup> 이러한 문제를 해결하기 위해서는 규제영향분석 과정에서 규제개혁위원회와 규제입안 행정기간간에 긴밀한 협조체계가 마련되어야 한다. 따라서 규제영향분석의 성공을 위해서는 ‘규제영향분석 사전검토제’의 적극적 도입을 검토하여야 한다. 즉 규제개혁위원회가 사전검토 대상규제의 기준을 설정하여 각 부처가 해당 범주에 드는 규제를 신설, 강화할 경우 규제영향분석의 구조와 과정 등 상세한 내용을 규제개혁위원회와 협의하도록 함으로써, 규제입안 단계에서부터 충분하고 신중한 검토가 이루어지도록 하여야 한다.<sup>12)</sup> OECD(1997b)의 일곱 번째 실행전략인 ‘통합’이라는 관점에서도

11) 이러한 문제를 보완하기 위하여 행정규제기본법은 심사기간의 연장이 불가피할 경우에는 위원회의 결정으로 1회에 한하여 15일을 넘지 아니하는 범위 내에서 연장할 수 있다고 규정하고 있다(제12조 1항). 그러나 중요규제의 경우 그 규제가 미칠 파급효과는 상당하며, 이해관계자 역시 광범위하다. 따라서 중요규제에 대한 사전 검토에 있어서 신중함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 실제로 규제의 입안과 집행에 책임을 담당하고 있는 행정기관에서는 중요규제에 대한 충분한(신중한) 심사가 규제집행의 時宜성과 상충된다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 규제집행의 時宜성과 관련하여 행정규제기본법에서는 긴급한 규제에 대한 신설·강화에 대한 심사를 별도의 조항(동법 제13조)으로 규정하고 있다.

12) Rocci & Freeman(1993; 3-53)에 따르면 정책에 대한 체계적인 평가가 이루어지기 위해서는 정책에 대한 포괄적 평가(comprehensive evaluation)가 이루어져야 하며, 이러한 포괄적 평가체계는 정부의 생산성을 실질적으로 향상시킨다. 이들이 주장하는 포괄적 평가란 정책의 입안단계인 기획단계에 대한 평가와 집행과정에서의 평가, 사후적 평가를 모두 수행하는 체계적 평가를 의미한다. 이러한 관점에서 규제영향분석에 대한 사전검토제는 타당성을 가진다. 즉, 행정기관과 규제개혁위원회간의

이러한 사전검토제는 타당성을 갖는다.

## (2) 외부평가

OECD는 규제영향분석제도의 성공을 위해 외부 비정부기관에 의한 규제영향분석서 심사제도와 성과를 평가하여 공개하도록 권고하고 있다. 이러한 규제영향분석 제도에 대한 외부평가 과정은 규제영향분석제도의 공정성, 객관성, 대응성, 책임성, 명백성 등을 확보할 수 있다는 측면에서 매우 중요하다. 또한 외부평가를 통한 심사의 공정성과 객관성을 확보하는 일은 규제영향분석제도에 대한 지지세력을 확산하고 관료들을 포함한 이해관계자들의 저항을 극복하는데 실질적인 기여를 할 것이다.

따라서 규제영향분석에 대한 외부평가체계 확립과 이를 통한 민주적이고 효율적인 시스템 구축은 규제영향분석의 성공적 정착에 중요한 관건이라 할 수 있다. 외부평가를 위한 제3자적 기구로서 민간연구기관과 국책연구기관 공동으로 구성된 ‘규제영향분석제도 평가단(가칭)’을 운영하는 방안을 도입할 수도 있을 것이다.

---

협의를 통한 사전검토제는 규제입안단계에서부터 포괄적이고 체계적인 검토를 가능케 함으로써 규제영향분석의 성공에 기여할 것으로 판단된다.

이와 더불어 현행 ‘행정규제 영향분석 요령(규제개혁위원회, 1998a)’을 살펴보면 행정규제기본법에서 제시하고 있는 8개항목 지침 이외에, 규제입안자에게 스스로 사후적으로 자체심사분석의 타당성을 검증할 수 있는 ‘사후성과평가 기준’을 제시하도록 요구하고 있다. 규제입안자로 하여금-비록 법적 구속력을 가지지는 않지만-사후성과평가를 위한 기준을 제시하도록 요구한 것은 사후평가의 객관성을 증진시킬 수 있다는 측면에서 매우 바람직한 것으로 보인다. 앞서 제기한 ‘포괄적 평가’라는 맥락에서 보면 사후성과평가의 객관성을 증진시키는 일은 정책성공의 필수적 요건이다. 따라서 규제입안자로 하여금 사후성과평가의 기준을 제시하도록 한 것은 사후평가의 객관성과 실증성, 적시성을 증진시킬 수 있을 것이며, 규제영향분석의 성공적 정착에 기여할 것으로 판단된다.

### 3) 규제영향분석의 심사대상

#### (1) 중요규제 분류기준

규제개혁추진 종합지침(국무조정실, 1998a: 62)에 따르면 중요규제의 기준은, ① 규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 경우, ② 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제, ③ 명백하게 경쟁 제한적인 성격의 규제, ④ 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제 등 4가지이다. 이러한 현행 중요규제 분류기준은 나름의 타당성을 가지고 있으나, 중앙심사기구인 규제개혁위원회의 재량권을 제한할 수 있어, 제도의 포괄성과 유연성에 문제가 있을 수 있다. 즉, 중요규제 분류기준이 규제영향분석의 일반원칙인 포괄성과 유연성에 제한을 가져옴으로써, 규제입안자인 행정기관이 신설(강화)하고자 하는 규제가 중요규제로 분류되는 것을 회피할 수 있는 여지를 제공할 수 있고 중앙심사기구인 규제개혁위원회의 중요규제 여부판단에 대한 재량권을 제약할 수 있다. 참고로 미국의 경우 대통령령 제 12866호(1993)에서 중요규제의 분류기준으로 4개항을 제시하고 있으나, 실무적으로는 예외적인 경우를 제외하고는 금액기준(1억달러 이상의 경제과급효과)을 채택하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>13)</sup> 그러나 필요시 금액기준 이외의 다른 광범위한 기준을 적용하여 특정 규제를 중요규제로 지정할 수 있게 하여, 이에 상응하는 정밀한 영향분석을 실시하도록 유도하는 유연성과 포괄성을 갖추고 있다.

13) 미국 대통령령 제12866호(1993; sec. 3)는 ‘중요 규제는 다음과 같은 결과를 초래하는 규제를 의미한다’고 규정하고 있다. ① 경제에 연간 1억달러 이상의 영향을 미치거나, 경제전체나 특정 부문, 생산성, 경쟁, 고용, 환경, 국민보건과 안전, 정부 각 부문에 심대한 악영향을 초래하는 규제 ② 여타 다른 부서의 업무에 심각한 불일치나 방해를 초래하는 규제 ③ 수당, 사용비, 대여프로그램 등 정부공여의 수혜자들의 의무와 권리에 각한 변화를 초래하는 규제 ④ 법령, 대통령의 중점 관심사항, 본 대통령령에 제시된 원칙들과 관련된 법적, 정책적 문제들을 초래하는 규제. Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review", 1993. 9. 30.

따라서 규제영향분석제도의 유연성과 포괄성을 확보하기 위해 ‘기타 경제사회에 미치는 영향이 심대하거나 정책적으로 중요하다고 규제개혁위원회가 판단한 규제’라는 항목을 중요규제 분류기준의 다섯 번째 항목으로 추가할 필요가 있다. 또한 현행 중요규제 분류기준 중 ‘규제영향의 연간 비용이 100억원 이상’이라는 금액기준은 비용에 대한 의미가 명확하지 않으며<sup>14)</sup>, 규제입안자가 중요규제의 범위를 과소 책정할 수 있는 여지를 제공할 수 있다. 규제입안자가 통상 규제비용을 과소 평가하는 경향이 있음을 상정해 볼 때, 비용을 기준으로 삼는 것은 중요규제의 범위를 결정적으로 축소시킬 수 있기 때문이다. 따라서 ‘규제영향의 비용’보다는 ‘규제의 영향’이라는 보다 포괄적인 준거를 제시하여, 규제의 편익이나 비용 중 어느 하나가 심대할 경우 중요규제로 분류하도록 유도하는 것이 타당하다고 판단된다. 즉, 포괄성과 유연성을 확보한다는 측면에서 중요규제의 첫 번째 기준을 ‘규제영향(비용 또는 편익)의 연간 총규모가 100억원 이상인 규제’로 수정하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

## (2) 일몰 대상 기존규제에 대한 규제영향분석의 적용

기존규제 정비의 객관성과 실용성을 증진시키기 위해서는 보편 타당한 기법이 적용된 규제영향분석을 도입하여 기존규제의 존재 근거를 정당화할 필요가 있다(OECD, 1997a). 현행 행정규제기본법에서는 신설하는 규제에 대해서 뿐만 아니라 기존규제(강화, 기한연장)에 대해서도 규제영향분석을 실시하도록 되어있으나, 기존규제 정비에 있어서는 규제영향분석제도 도입에 대한 규정이 없다. 그러나 특히 일

---

14) 규제비용은 크게 피규제자의 순응비용과 규제집행비용으로 나누어 볼 수 있다. 그런데 중요규제 분류의 금액기준에서 제시하고 있는 ‘규제영향’ 비용은 피규제자의 순응비용만을 의미하는 것인지, 집행비용을 포함한 규제에 들어가는 총비용을 의미하는 것인지 명확하지 않다. 경우에 따라서는 규제입안 행정부처가 규제영향비용을 집행비용만을 의미하는 것으로 축소 해석할 가능성이 존재한다.



물대상 기존규제에 대한 규제영향분석 제도의 도입은 다음과 같은 이유에서 큰 의의를 가진다.

첫째, 신설·강화되는 규제에 대한 규제영향분석은 미래에 대한 불확실성을 내포하고 있어 적실성있는 비용과 편익의 계상이 상당히 어렵지만, 기존규제의 경우 과거의 발생한 비용과 편익 및 현재 발생하는 비용과 편익을 관찰할 수 있어, 규제영향분석 기법의 적용이 상대적으로 훨씬 용이할 수 있다. 둘째, 우리나라처럼 규제영향분석에 대한 경험적 연구와 학습이 일천한 경우, 현실적으로 보다 용이한 기존규제 정비에 대한 규제영향분석은 학습과 교육의 효과를 증진시킬 수 있다. 셋째, 기존규제 정비는 조직 및 인력감축, 예산감축과 병행하여 실시되기 때문에 부처간 갈등과 상당한 저항이 예상된다. 따라서 규제영향분석과 같은 객관적인 자료와 분석에 의해 체계적으로 문제에 접근해야할 현실적 필요가 존재한다.

#### 4. 결 론

우리나라의 규제영향분석제도는 현재 중대한 기로에 서 있다. 작성주체인 주무 부처들의 무관심과 법적 책임의 방기, 그리고 심사 및 의결기관의 전문성 부족이 문제의 핵심이다. 이러한 문제점은 사실상 행정규제기본법에 명기된 쌍방의 책임의 완수라는 단순하지만 원칙적인 접근으로 극복될 수 있다. 무엇보다도 의결기관인 규제개혁위원회가 심사 및 의결 기능을 보다 실질적으로 수행하는 한편, 주무 부처의 규제영향분석능력을 제고할 수 있는 방안을 제시해 주어야 한다. 이를 위해서 규제개혁위원회는 각 부처가 비용편익분석기법을 유연하고 탄력있게 적용할 수 있도록 유도해야 하며, 관련 공무원의 교육과 훈련을 통한 전문인력화를 모색해야 한다. 또한 심사과정에서 외부평가제도와 사전평가제도를 도입함과 동시에, 중요규제와 비중요규제의

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

심사에 대한 선택과 집중의 전략에 입각한 차별적인 심사전략을 채택하고, 일몰대상 기존규제에 대한 규제영향분석을 유도하는 등의 조치를 시급히 강구해야 할 것으로 보인다.

규제영향분석제도의 착근을 위하여 보다 근본적인 토론이 필요한 이슈는 현행 규제개혁위원회와 그 사무국인 규제개혁조정관실을 중심으로 하는 규제영향분석 심사체계가 과연 합목적적인 체계인가라는 것이다. 즉 지금과 같이 규제개혁위원회가 비상근, 비전문가 인사들로 구성된 비상임기관으로 머무르는 이상, 규제개혁위원회는 실무적으로 규제개혁조정관실에 의존할 수 밖에 없게 된다. 규제개혁조정관실이 국무조정실의 관료들로 구성되어 있는 한, 위에서 지적된 규제영향분석의 문제점들은 근본적으로 극복되기 어렵게 된다. 순환보직과 공무원 임용제도의 경직성으로 인하여 규제영향분석 심사에 필요한 전문성을 규제개혁조정관실이 학습하기에는 어려움이 있기 때문이다. 따라서 장기적으로는 규제개혁위원회가 공정거래위원회와 같은 독립위원회로 진보하거나, 규제심사원과 같은 반관반민 단체로 발전적으로 해체되어야만 신설규제에 대한 보다 합리적인 토론과 관찰이 이루어진다는 면에서, 진정한 의미의 규제영향분석이 가능할 것으로 본다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

국무조정실(1998a), 규제개혁추진 종합지침, 규제개혁 98-4, 규제개혁 조정관실.

국무조정실(1998b), 새정부의 규제개혁추진 실행계획. 규제개혁조정관실.

- 규제개혁위원회(1998a), 행정규제 영향분석 요령, 규제개혁 98-5, 국무조정실.
- 규제개혁위원회(1998b), “<1998-2002> 규제개혁 기본계획”, 국무조정실.
- 규제개혁추진회의(1988), 규제개혁백서.
- 산업자원부(1998), “OECD 규제개혁 작업현황 및 대응방향”, 산업자원부 국제산업협력심의관실.
- 상공회의소(1997), 규제영향평가제도의 도입 및 활용방안.
- 재정경제원(1996), 규제사전심사제도. 규제개혁기획단.
- 행정쇄신위원회(1998), 행정쇄신 백서.
- 김중석(1998), “규제개혁 어떻게 해야 하는가”, 규제개혁 종합지침, 규제개혁 98-4, pp.107~134
- 김태운(1998), “규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰”, 한국행정연구원, 7권(1), pp.108~131
- 사공영호(1997), 《규제완화 제약요인의 해소방안 모색》, 한국행정연구원, 연구보고 97-07.
- 사공영호(1998), “가부장적 행정문화와 규제관료의 포획에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교.
- 안문석(1997a), 《환경행정론》, 서울:법문사.
- 안문석(1997b), “행정규제기본법의 내용과 의의”, 『규제혁파, 새로운 전략과 과제』, 행정쇄신위원회·한국행정연구원·대한상공회의소 공동주최 토론회, 1997. 11. 11.
- 양금승(1999), “『국민의 정부』의 규제개혁추진체계 재정립방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

- 유충렬(2000), “우리나라 規制影響分析制度(RIA)의 運營實態 分析 및 改善方案研究“, 석사학위논문, 서울大學教 行政大學院
- 이남우(2000), “규제영향분석제도의 운영에 관한 사례연구”, 석사학위논문, 서울대행정대학원
- 이성우(1994), 《정부규제의 비용편익분석기법 개발》, 한국행정연구원, 연구보고 94-2.
- 최병선(1992), 《정부규제론》, 법문사.
- 최병선(1997), “새로운 규제개혁 추진전략과 과제”, 『규제혁과, 새로운 전략과 과제』, 행정쇄신위원회 · 한국행정연구원 · 대한상공회의소 공동주최토론회, 1997. 11. 11.

<외국문헌>

- Breyer, S.(1982). *Regulation and its Reform*. Cambridge : Harvard University Press.
- Gore, Al(1997), “Businesslike Government : Lessons learned from America's Best Company”, NPR Report.
- Government of Canada(1995). *Benefit-Cost Analysis Guide For Regulatory Programs*. Treasury Board Secretariat.
- Dinwiddy, C. & Teal, F. (1996). *Principles of Cost-Benefit Analysis for Developing Countries*. New York: Cambridge University Press.
- U. S. Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review", 1993. 9.30

- GAO(1998), "Regulatory Reform : Agencies could improve development, documentation, and clarity of Regulatory Economic Analyses" GAO/Rced-98-142.
- Gerston, L. N., C. Fraleigh & R. Schwab(1998), *The Deregulated Society*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, CA.
- Meier, Kenneth J. (1985), *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. St. Martin's Press, Inc.
- NPR(1998a), "NPR Accomplishment : 1993 ~ 1997", [www.npr.gov](http://www.npr.gov).
- NPR(1998b), "The brief history of NPR", [www.npr.gov](http://www.npr.gov).
- NPR(1996), "Outside Reviews of the NPR", [www.npr.gov](http://www.npr.gov).
- OECD(1997), *Regulatory Impacts Analysis: Best Practices In OECD Countries*.
- OECD(1998), *Regulatory Reform : Synthesis, Council at Ministerial Level*, Paris:OECD.
- OMB(1992), Memorandum for Heads of Executive Department and Establishments Subject : Guideline and Discount Rstes for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs, Circular No. A-94.
- OMB(1995), Economic Analysis of Federal Regulatons under Executive Order 12866.
- OMB, Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulation, [www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/intro.htm](http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/intro.htm).
- Osborne & Gaebler(1992), *Reinventing Government*, Addison Wesley.
- Rocci, P. H. and Howard E. Freeman(1993), *Evaluation : A Systematic Approach*, Beverly Hills, CA: SAGE Publication.

Rosen E. D.(1993), *Improving Public Sector Productivity*, Beverly Hills, CA: SAGE Publication.

Smith, V. K. (1984), *Environmental Policy under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis*. The University of North Carolina Press.

Spulber, Daniel F. (1989), *Regulation and Market*. Cambridge: The MIT Press.

Kopp, R. J., A. J. Krupnick & M. Toman(1997), *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform : An Assessment of the Service and the Art*, Discussion Paper 97-19, Resources for the Future.

## II. 우리나라 규제영향분석서 모의사례 연구<sup>15)</sup>

여기에서는 우리나라의 상황을 상정한 가공의 모의 규제영향분석서를 제시하고 그에 대한 비평과 토론을 통하여 규제영향분석서 작성에 참고가 되고자 한다. 첫 번째 사례는 오징어채낚기어선협회의 오래된 고충을 정부가 규제로서 간단히 해결할 수 있지 않을까 하는 기대에서 고안된 광역제한에 대한 규제의 모의 규제영향분석서이다. 사례인 규제영향분석서의 중간중간의 상자에서 필자가 지적하고자하는 사실과 논평을 기술하였다. 두 번째 모의사례에서는 분묘의 매장기간 제한에 관한 규제로서 눈에 보이지 않는 가치이지만 규제의 핵심이 되는 비용과 편익항목에 대하여 개설적인 해설과 토론을 하였다. 불확실성, 옵션가치 등에 대한 평가가 먼 나라의 일만은 아니며 우리의 규제영향분석서에서도 꼭 반영되어야 할 사항이라는 주장의 근거가 될 수 있는 사례로서 선정된 것이다. 끝으로 모의사례들은 전적으로

15) 본 제1부의 II장은 김태운·김상봉의 「비용편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석을 중심으로」(박영사, 2004)의 일부를 옮긴 것임

가공의 사례로서 어떤 부처와도 아무런 연관이 없음을 밝힌다.

**[모의사례 1: 오징어채낚기어선 광력제한에 관한 규제]**

**I. 분석대상 규제의 개요**

- 1. 규제사무명 : 연근해오징어채낚기어선의 집어등 광력기준에 관한 고시
- 2. 구 분 : 신설
- 5. 규제의 구분: “중요규제가 아닌 규제”
- 6. 종전규제 및 신설(변경)규제의 내용
  - 어선규모별 집어등 광력기준
    - 10톤미만 → 100kw이하
    - 10톤~20톤미만 → 130kw이하
    - 20톤~50톤미만 → 180kw이하
    - 50톤~70톤미만 → 200kw이하
    - 70톤이상 → 210kw이하

**II. 평가요소별 규제영향분석**

**1) 규제의 신설 또는 강화의 필요성**

**① 해결하고자 하는 문제의 내용 및 문제 발생의 원인**

- 대다수 오징어채낚기 어업인은 집어등의 광력제한을 바라고 있으나 업계자율에 의한 집어등 광력조정이 어려우므로 정부에서 제한하여 줄 것을 건의(전국오징어채낚기 협회 : ‘98.1.4)
  - 어선 톤당 1.5kw, 어선 척당 150kw를 초과할 수 없도록 제한

**1. 중요규제에 관한 판단**

상정된 규제가 중요규제인지 아닌지에 관한 판단을 내리기가 쉽지는 않다. 다만, 행정규제영향분석 및 자체심사업무지침(규제개혁위원회 98. 5월) II.2.(나)항의 중요규제의 기준에 따르면 명백하게 경쟁 제한적인 성격의 규제인 경우는 중요규제로 분류된다. 따라서 본 규제를 중요규제라 분류할 수도 있으며 이 경우 보다 정교한 비용편익분석기법의 적용이 요구된다.

## ② 문제해결을 위한 규제의 필요성

- '86년이래 수산청고시로 집어등 광력을 제한하였으나 일본과 경쟁조업을 위해 광력확대가 불가피하다는 업계요청에 따라 '92.5월 동 고시를 폐지함에 따라 경쟁적으로 광력을 높임
- 근년 들어서는 오징어 어장이 울릉도 이서 연안수역에 형성되고 있어 일본 어선과 경쟁 불필요
- 고풍력 집어등 사용에 따른 조업경비의 경쟁적 증가 억제필요
  - 1일 유류소비량(오징어채낚기 어선)
    - 350kw사용시 10드럼(487천원)→
    - 210kw로 제한시 6드럼(292천원)
- 과도한 광력 사용으로 선원 피부상해 등 사고 미연방지 필요
  - '95~'97 사고건수 : 169건, 1,631명

## ③ 규제의 목표 설정

- 집어등의 무분별한 용량(광력) 확대를 위한 과도한 시설투자 억제 및 유류소비 절감으로 오징어채낚기 업계의 어업경영 개선은 물론 채낚기 어선에 종사하는 어선원들의 피부상해 예방을 위하여 집어등 광력을 적정기준으로 제한

## 2. 규제의 근본방향

본 규제는 그 의도야 어찌 되었든 간에 기본적으로 정당한 경쟁을 제한하는 성격을 가지고 있다. 따라서 경쟁을 제한하는 대부분의 규제를 철폐하려는 현재 규제개혁위원회의 기본원칙에 어긋나는 방향성을 갖고 있다.



2) 규제목적의 실현가능성

① 국민·기업·단체등의 반대 기타 사회적 제약요소

- 오징어채낚기 업계(어업인)에서 어업경비 절감을 위해 집어등 광력제한을 요구하고 있어 제약요소는 없음

② 기술수준 기타 행정환경에 비추어 본 실현가능성

- 오징어채낚기 어업인들이 어업경비 절감을 위해 채낚기어선에서 사용하고 있는 불의 밝기에 대하여 기준을 설정하는 것으로 이미 설치되어 있는 발전기(2대) 및 집어등의 일부를 사용하지 않거나, 과잉시설에 따른 어업경비를 투자할 필요가 없어 실현가능성이 높음

3) 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부

① 기존규제로 대체가 가능한지 여부

- 대체 가능한 기존의 규제제도가 없음

② 규제 아닌 다른 방법으로 목적을 달성할 수 있는지 여부

- 오징어채낚기 업계로부터 집어등 광력을 제한하여 달라는 요청이 있어 업계 자율적으로 광력을 제한토록 하였으나,

**3. 규제의 집행 및 준수의 용이성과 관련된 문제점들**

영향분석서에 따르면 업체들이 자율적으로 광력제한을 하지 못하고 있는데, 정부가 타율적으로 강제한다고 해서 제대로 준수될 수 있을지 의문이다. 특히 규제를 안 지키는 일탈업체에 더 많은 이득이 발생할 것 이므로 규제의 효과적 집행에 대한 수요가 발생할 것 인바, 이를 위해서는 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 업계로 구성된 민간단체가, 이를테면 협회가 규제

- 집어등이 밝을수록 오징어의 집어(한 곳으로 모이는 행위) 효과가 커 많이 어획할 수 있다는 인식 때문에 어업인들의 자율적인 이행이 어려우며, 지역별 또는 어선크기별로 경쟁적으로 광력을 높이게 되므로 규제외의 다른 방법으로는 목적 달성 곤란

**③ 유사한 기존규제와의 중복 여부**

- 집어등 광력을 제한할 수 있는 유사한 기존 규제체도가 없음

**4) 규제의 비용과 편익의 비교분석**

**① 규제의 경제·사회적 비용의 분석**

- 오징어채낚기어선에 대한 시설투자비 및 유류비 절감을 위하여 집어등 광력을 제한하는 것이므로 경제·사회적 비용부담은 없음

**② 규제의 경제·사회적 편익의 분석**

- 집어등의 무분별한 용량(광력) 확대를 위한 집어등 및 발전기 등 신규 시설 투자 억제 및 유류소비 절감
  - 오징어채낚기어선 1척(50톤급 이상) 당 연간 유류소비량 절감액(‘98.4.1 일 유가기준)
    - 36,855천원(년간조업일수 189일×1 일 절감액 195천원)
  - 채낚기업계 연간 총 유류소비 절감

의 준수를 단속하는 것도 많은 문제점이 있을 수도 있으므로, 공평타당한 단속을 기대하기는 어렵다.

**4. 하위규제의 생산가능성**

본 규제가 효력을 발휘하기 위해서는 단속과 집행에 위한 하위규제가 필요할 것으로 사료되는 바, 이는 규제가 규제를 낳는 상황을 의미한다.

**5. 규제의 법적 근거**

규제의 법적 근거로서 제시하고 있는 수산자원보호령 제24조의 의의는 상정된 규제가 의도하고 있는 바와 같은 제한적 성격을 갖는 것이 아니므로 본 규제의 법적 근거로서 타당치 않다고 사료된다.

액(평균 : 20톤급) :

· 총 어선척수 3,614척 × 척당 연간 절감액 8,160천원(년 170일 조업) = 29,490백만원

※ 20톤급 1일 유류비 : 160kw

(3드럼 : 146천원) →130kw(2드럼 : 98천원)

○ 오징어채낚기어선의 과도한 광력사용에 의한 어선원 피부(얼굴, 목부위 등)상해 예방

- '95~'97 사고건수 : 169건, 1,631명

③ 비용·편익의 비교 및 검토

○ 규제에 따른 어업인들의 비용부담은 없음

5) 경쟁제한적 요소의 포함 여부

① 공정한 시장경쟁을 제한하는 요소의 포함 여부

○ 오징어채낚기어선에 대한 시설투자비 및 유류비 절감을 위하여 집어등 광력을 제한하는 것이므로 오징어채낚기 어업인들의 공정한 시장경쟁을 제한하는 것은 아님

**6. 규제의 사회 경제적 비용과 편익의 잘못된 평가**

규제의 경제사회적 비용은 없는 것으로 되어 있는바, 이는 규제영향분석요령상의 비용의 개념에 대한 오해에 기인한 것으로 사료된다. 즉 규제의 경제사회적 비용이라 함은 그 규제에 인하여 사회가 부담하여야 하는 모든 비용을 포괄하는 집행비용과 준수비용으로 구성되는 바, 본 영향분석서는 양자 모두를 간과하였다.

일례로 상정된 규제가 성공적으로 그 의도를 달성한다고 가정했을 때 만약 어획량에 감소가 발생한다면 그 감소분의 가치는 준수비용으로서 당연히 규제의 비용이 된다. 또한 해당규제를 홍보하고 집행하기 위해서 행정력이 동원되어야 한다면 이는 규제의 집행비용을 구성하게 된다. 물론 이러한 비용과 편익의 확인에는 준수율에 대한 고려가 선행되어야 한다.

어선원 피부 상해 예방을 편익으로 제시하였는데 우리가 필요로 하는 것은 광력제한이 이루어졌을 때의 피부상해 예방정도, 즉 한계적인 변화인 것인

데, 총건수를 제시하였기 때문에 분석서의 맥락상 아무런 정보도 제공되지 않는다. 유류절감액 역시 완전한 준수율에 기초하여 계산되었는데, 현실성이 없어 보인다.

## ② 기업활동 저해요소의 포함 여부

- 오징어채낚기 어선의 조업경비를 절감  
어업경쟁력을 향상시키기 위해 집어등 광력사용에 있어 과당 경쟁을 방지하기 위한 것으로서 어업활동을 저해하는 것은 아님

## 6) 행정기구·인력 및 예산의 소요

### ① 규제의 집행을 위한 조직·인력 및 예산의 소요 판단

- 동 규제의 집행을 위한 별도의 조직·인력 및 예산확보는 필요치 않음

### ② 기존조직과 인력 및 예산으로 대체가 가능한지 여부

- 연근해어업의 허가 및 지도단속을 시·도지사에게 위임하고 있어 시·도·군(구) 등 지방자치단체 조직·인력 및 예산으로 대체 가능

## 7. 규제의 집행

규제가 없던 시절에는 어선들이 자율협정을 준수하지 않아서 문제가 되었었는데 집행수단이 별무한 가운데서 규제를 공포한다고 해서 그 규제에 대한 준수율이 완벽하리라고 기대할 수 없다는 데에 본 규제의 집행을 둘러싼 문제가 있다. 결국 집행을 위해서는 상당한 행정수요가 있으리라고 본다. 또한 지방자치단체에 대한 행정수요 역시 규제의 행정수요로서 성실히 반영되어야 한다.

## 8. 불확실성

오징어떼가 다시 일본 어선과 경쟁해야 하는 수역으로 이동하면 어떻게 할 것인가? 다시 광력제한을 완화해야 되나?

## [모의 사례 2 : 분묘의 매장기간에 관한 규제영향분석]

### I. 분석대상 규제의 개요

1. 규제사무명 : 분묘의 한시적 매장기간
2. 구 분 : 신설
6. 종전규제 및 신설(변경)규제의 내용

#### <종전규제>

- 묘지사용기간 등(지침 제22조)
  - 묘지의 사용기간은 쌍방향의에 의하여 결정하되, 기준을 15년으로 함.
  - 계약기간 만료시 갱신 가능하며, 그 기간은 15년 이내로 함. 단, 납골묘 설치는 적용 배제

#### <신설(변경)규제>

- 분묘의 한시적 매장기간(안 제15조)
  - 묘지의 분묘에 매장된 시체 또는 유골의 매장기간은 15년으로 하고, 15년씩 3회에 한하여 매장기간을 연장함.
  - 조례로 정하는 바에 따라 연장기간 및 연장회수를 단축할 수 있음.
  - 매장기간이 종료된 시체 또는 유골은 3월이내 화장하거나 납골시설에 안치해야 함.
  - 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 사설묘지 설치 운영하는 매장기간이 종료되었음에도 연고자가 유골을 처리하지 않는 경우 또는 연고자를 알 수 없는 경우에는 연고자에게 매장기간 종료사실을 통보하거나 공고한 후 3월 이내에 유골을 납골시설에 안치해야 함.

### II. 평가요소별 규제영향분석

#### 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성

##### 가. 문제의 정의·내용 및 발생원인

- 분묘의 한시적 매장기간을 묘지등의설치및관리운용지침으로 관리하여 오던 것을 법률로 강화하여 규제함에 따라 검토요인 발생

### 나. 문제해결을 위한 규제의 필요성

- 장묘제도 개선 및 묘지관리에 따른 경제적·정신적 부담 등 국민생활 편의 도모를 위하여 분묘의 한시적 매장기간을 규정 필요성 대두

### 다. 규제의 목표설정

- 동 규제를 지속적으로 추진하여 장묘제도 개선

## 2. 규제목적의 실현 가능성

### 가. 규제에 대한 반대 및 사회적 제약 요소

- 묘지의 한시적 매장기간을 설정(총 60년)을 정하는 것이 토지사용권 제한이라는 이유를 들어 묘지 이용자들의 반대 예상

#### 1. 자문의 필요성

묘지이용자들의 반대를 예상만 할 것이 아니라 그들의 의견을 청취하여야 했다. 이때 반대의견의 근거와 또한 가능하다면 그 정도등과 함께 자문대상의 인적사항이 명시되어야 한다.

### 나. 기술수준, 행정환경에 비추어 본 실현가능성

- 현행 묘지제도의 문제점을 개선해야 된다는 것을 국민 대다수가 인식하고 있어 실현가능성에 문제점 없음.

## 3. 규제의 대체수단의 존재 및 기본규제의 중복여부

### 라. 규제의 확대 재생산 가능성 여부

- 확대 재생산 가능성 없음

## 4. 규제의 비용과 편익의 비교분석

### 가. 규제의 비용 분석

- 분묘의 한시적 매장기간 시행에 따라 묘지 사용료 및 관리비 경감  
- 공설묘지 1기당 경감액 : 매년 50천원(관리비 70-안치료 20천원)

- 묘지관리비 1기당 70천원(평균) - 납골당 관리비(없음) = 70천원
- 납골당 안치료(평균) : 20천원
- 사설묘지 1기당 경감액 : 매년 100천원
  - 묘지관리비 200천원(평균) - 납골당 관리비 50천원 = 150천원
  - 납골당 안치료(평균) : 50천원
- ※ 분묘매장기간 60년 경과후에는 매년 신규 집단묘지 면적 4,946천㎡(1,500천평)이 발생하지 않을 것임.

## 2. 규제의 비용의 의미

국민부담의 경감자체가 규제의 (사실상 부의) 비용이 언제나 되는 것은 아니다. 사설 및 공설묘지에 지불하는 비용의 상당부분은 단순한 이전적 지출을 구성할 수 있다는 차원에서 그러하다. 또한 규제의 집행비용이 상당한 규모가 될 것으로 예상됨에도 불구하고 비용항목으로 계상되어 있지 않다.

### 나. 규제의 편익분석

- 집단묘지 연고자
  - 분묘의 한시적 매장기간 시행으로 매장기간 완료 분묘에 대한 개이장 또는 화장 등 절차 불편
- 한시적 매장기간을 시행함에 따라 묘지 소요와 공급을 조정할 수 있어 묘지면적 부족으로 인한 불편을 해소시킬 수 있음

### 다. 비용·편익의 비교 검토

- 묘지 한시적 기간 규제에 따른 개장·화장 등 절차 불편, 묘지사용권을 제한함으로써 장묘제도 개선, 국민생활 편의 도모 및 정신적, 경제적 부담을 경감시키는 결과가 되므로 규제하는 것이 바람직함.

## 3. 비시장재화의 가치: 무시하지 못할만큼 큰 가치

본 사례의 비용편익분석에서 간과된 것은 성묘라는 전통적 가치에 대한 평가이다. 분석서 곳곳에서 자손들의 불편을 해소하는 것이 본 규제의 간접적인 의도인 것으로 기술되고 있으나, 실제로 성묘라는 행위가 자손들에게 아무런

효용도 주지 않는다고 보기는 대단히 어렵다. 여름에 바닷가로 가는 길이 아무리 불편하더라도 많은 사람들은 해변으로 휴가를 떠난다. 도중의 불편보다 훨씬 큰 효용을 휴가를 통해 누릴 수 있기 때문이다. 따라서 가치를 향유하는데 비용이 수반된다고 해서 그 향유의 대상에 가치가 없는 것은 아니다. 성묘는 조상을 기리는 의식을 통하여 가족이라는 사회단위의 유대를 다지는 대단히 효과적인 사회간접자본이다. 따라서 장묘제도가 개선되어서 더 이상 성묘할 곳이 없어진다면, 우리사회는 다른 방식으로 비용을 써가면서 이에 상응하는 사회간접자본을 구축해야 할 것이다. 이러한 면에서 성묘는 option value의 대표적인 속성을 갖고 있다. 그러므로 성묘의 기회가 유실되는 것이 본 규제의 가장 주요한 비용 항목이다. 그렇다면 성묘의 가치를 어떻게 측정할 것인가? 많은 조사와 연구가 있어야 한다. 다만 그 가치가 측정될 수 없는 것이 아님을 보이는 하나의 예시로서, 극단적으로 간단한 생산성 접근법(자세한 논의를 위해서는 II장 6절 참조)의 적용을 제시 해보고자 한다. 성묘를 하기 위해서 부부가 하루를 휴가내었고 이들의 생산성은 일인당 3만원이라고 가정하자. 전국에서 200만 가구가 성묘를 간다면 성묘의 가치는 3만원×2인×200만 = 1200억원/일년이 된다. 10%의 할인율로 매년 발생하는 1200억원의 현재가치를 구하면 1조 2000억원에 달한다. 즉 성묘의 가치는 1조 2000억원이라는 것이다. 따라서 장묘제도의 개선이 이러한 가치의 유실을 정당화할 수 있는지에 대하여 규제영향분석서는 밝혀야 하는 것이다.



## 제 2 부 법안비용추계<sup>16)</sup>

### I. 법안비용추계의 연혁

국회는 지난 1973년에 예산상 조치를 수반하는 법안을 발의할 때 예산명세서를 첨부하도록 「국회법」을 개정하였다.<sup>17)18)</sup> 그러나 1988년에 예산명세서를 첨부한 법안이 처음 제출되었고, 16대 국회말(2004. 5. 29.)까지 총 121건만이 제출되어 첨부율이 4% 이하로 저조하였다 ([표 2] 참조).

2003년 7월 18일에는 「국회법」을 개정하여 ‘국회예산정책처’를 신설하는 한편, 「국회예산정책처법」을 제정하여 비용추계서 작성을 지원하도록 하였다. 그 결과 17대 국회에 들어서면서부터 재정수반법안에 대한 비용추계서<sup>19)</sup> 첨부가 활성화되고 있다.

#### 국회예산정책처법 제3조(직무)

1. 예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 다음 각호의 사무를 처리한다.
2. 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계

16) 본 제2부는 국회예산정책처가 발간한 「2006년 법안비용추계사례」(2007)의 일부를 발췌하여 옮긴 것임

17) (구)국회법 제73조 (의안의 발의 또는 제출) ①의원은 20인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. 다만, 예산상의 조치를 수반하는 법률안 기타 의안은 50인 이상의 찬성으로 발의할 수 있다. ②의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항 단서의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다(1973. 2. 7. 개정).

18) 개정안은 국회해산기간(1972. 10. 17.~1973. 3. 11.) 동안에 공포된 것으로 의안 발의요건을 강화하여 국회의원의 입법 활동 제약을 위해 개정된 것으로 파악됨.

19) 2005년 7월 28일 개정된 「국회법」에서 ‘예산명세서’ 대신 ‘비용에 대한 추계서’라고 규정하고 있고, 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 ‘비용추계서’라고 명시적으로 규정하고 있음.

2005년 7월 28일 개정된 「국회법」은 의원 발의 의안 뿐만 아니라 위원회 제안 의안과 정부 제출 의안도 비용추계서를 첨부하도록 하였다. 또한 2006년 10월 제정된 「국가재정법」에서도 정부가 제출하는 재정수반법안에 대해 추계 자료 및 재원조달방안을 첨부하도록 하였다. 두 중요 법률의 제·개정으로 비용추계가 더욱 활성화되고, 그에 따라 국회의 재정수반법안에 대한 재정적 타당성 심사가 강화될 것으로 보인다.

<b>국회법</b> (제79조의2)
①의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다. ②정부가 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.

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

또한 2006년 9월에는 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」과 「의안의 비용추계 등에 관한 규정」이, 동년 12월에는 국가재정법 시행령을 제정(제40조)하여 비용추계서 작성 및 제출 절차 등에 대한 사항

등을 구체화하였다.<sup>20)</sup>

[표 1] 법안비용추계 관련 연혁표

일 자	주 요 내 용
1973. 2. 7.	의원 발의 재정수반법안에 대해 예산명세서를 첨부하도록 「국회법」 개정
1988. 7. 18.	예산명세서를 첨부한 최초의 법안(「국회사무처법중일부개정 법률안」(김덕규의원 대표발의))이 제출
2003. 7. 18.	‘국회예산정책처’설치를 위한 「국회법」 및 「국회예산정책법」 제 · 개정
2004. 3. 3.	국회예산정책처 개정
2004. 6. 16.	국회예산정책처 법안비용추계팀 비용추계 시작
2005. 7. 28.	의원 발의 법안 뿐만 아니라 위원회 및 정부 제출 재정수반법 안도 비용추계서를 첨부하도록 「국회법」 제79조의2 신설
2006. 9. 8.	「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제정
2006. 9. 26.	「의안의 비용추계 등에 관한 규정」 제정
2006. 10. 4.	정부가 제출하는 재정수반법안에 비용추계서를 첨부하도록 하는 「국가재정법」 제정
2006. 12. 29.	「국가재정법 시행령」 제정

20) [부록]에 관련 조문을 첨부하였음.

## Ⅱ. 17대 국회 비용추계서 첨부 실적

### 1. 비용추계서 첨부현황

#### 1) 의원 발의 법안의 비용추계서 첨부 현황

13대 부터 16대 국회까지 의원 발의 법안의 비용추계서 첨부율은 4% 이하로 저조했다. 그러나 17대 국회는 전체 의원 발의 법안의 약 18.7%인 764건(2006년 12월 31일 기준)에 비용추계서를 첨부하여 과거 국회에 비해 첨부율이 많이 높아졌다.<sup>21)</sup>

[표 2] 의원 발의 법안의 비용추계서 첨부 현황

(단위: 건, %)

	의원 발의 법안	비용추계서 첨부	비용추계서 첨부율
13 대	570	20	3.5
14 대	321	12	3.7
15 대	1,144	13	1.1
16 대	1,907	76	4.0
17 대 <sup>1)</sup>	4,077	764 <sup>2)</sup>	18.7
합 계	8,019	885	11.0

주: 1) 2006년 12월 31일 기준

2) 의원 발의 법률안 중 지출 추계에 대한 것으로, 위원회 제출 7건, 정부 제출 81건, 결의안 3건, 세수추계 39건이 제외되었음.

21) 특히 2006년에는 비용추계서 첨부율이 23.2%(미첨부사유서 포함)에 이르러 거의 모든 재정수반법안에 비용추계서가 첨부되는 것으로 추정됨.

## (1) 정부 및 위원회 제출 법안의 비용추계서 첨부 현황

2005년 7월 28일에 정부 및 위원회가 제출하는 재정수반법안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 「국회법」이 개정되었다. 정부는 이후 2006년 말까지 475건(세법 제외)의 법안을 제출하면서 17.1%인 81개 법안에 비용추계서를 첨부하였다.

위원회는 같은 기간 239건의 법안을 제안하면서 7개 법안에 비용추계서를 첨부하여 2.9%의 비용추계서 첨부율을 보였다.

[표 3] 정부 및 위원회 제출 법안의 비용추계서 첨부 현황

(단위: 건, %)

	제출 법안(c)	비용추계서 첨부(d)	비용추계서 첨부율(d/c)
정 부	475	81	17.1
위원회	239	7	2.9

주: 2005년 7월 29일 ~ 2006년 12월 31일에 접수된 법안을 대상으로 함.

## 2. 17대 국회에 제출된 재정수반법안의 소요비용 분석

### 1) 법안 제출 주체별 소요비용

17대 국회(2006년말 기준) 의원 발의 법안은 총 4,077건이며, 이중 759건(「(가칭)노인수발보험법안」 관련 4개의 법안과 「국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)」은 제외함)의 법안에 비용추계서가 첨부되었다.

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

또한 정부 제출 법안 총 475건(세법 제외) 중 80개(「국방개혁기본 법안」은 제외함), 위원회 제안 법안 총 239건 중 7개 법안에 비용추 계서가 첨부되었다.

[표 4] 법안 제출 주체별 재정수반법안의 소요비용

(단위: 억원, 년)

	법안 수	전체 소요액	법안 평균 소요액	평균 추계기간	한해 평균 소요액
의원발의 (2004. 5.~ 2006. 12.)	759	4,056,430	5,344	2.70	1,979
정부제출 (2005. 7.~ 2006. 12.)	80	570,768	7,135	4.65	1,534
합 계	839	4,627,198	5,515	2.88	1,911

주: 1. 재정수반법안에 첨부된 비용추계서를 포함하였음.

2. 각 추계서는 국회 의안과 접수 기준이며, 2006년 의원발의 법안 중 「(가칭)노인수발보험법안」 관련 4개의 법안 및 「국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)」은 극단 이상치로 통계에서 제외하였음. 정부제출 법안 중 「국방개혁기본법안」은 재정소요액(15년간 621조원)이 극단 이상치(outlier)로 통계에서 제외하였음.

17대 국회에 제출된 법안의 추계액은 의원 발의 법안 405조 6,403억 원, 정부 제출 법안 57조 768억원으로 나타나 839개 법안의 시행을 위해서는 추계기간 동안 총 462조 7,198억원이 소요될 것으로 추정된다.

의원 발의 재정수반법안 관련 입법활동이 정부에 비해 월등한 것으로 나타나 향후 의원 입법이 정부재정운용에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2) 재정수반법안의 연간 소요비용<sup>22)</sup>

17대 국회 2006년말까지의 재정수반법안에 첨부된 비용추계서를 토대로 2005~2009년까지의 연도별 소요비용을 산출하였다.<sup>23)</sup>

[표 5] 재정수반법안의 연간 소요비용

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	연평균
의원 발의	56.6	37.4	58.9	55.7	54.5	52.6
정부 제출	-	1.1	13.0	11.9	11.1	9.3
합 계(e)	56.6	38.5	71.9	67.6	65.6	61.9

- 주: 1. 의원발의 법안 중 「(가칭)노인수발보험법안」 관련 4개 법안과 「국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)」, 정부제출 법안 중 「국방개혁기본법안」은 극단 이상치로 통계에서 제외하였음.
2. 법안에 첨부된 비용추계서를 이용하여 연도별 소요액을 정리하였으며, 정부는 2005년부터 비용추계서를 첨부하고 있어 4개년 평균을 구하였음.
3. 각 법안에서 추정된 가격기준을 이용하였으며, 추계기간이 명확하지 않은 경우 소요액 산정에서 제외하였음.
4. 일부 비용추계서의 경우 재정수반조항 등에 대해 충분히 고려하지 못한 경우가 있어 정확한 소요액이라 할 수는 없음.

22) 연도별 소요액은 국회 상임위원회나 본회의의 심사 결과에 따라 비용추계서와 차이가 있을 것이나, 전체 재정수반법안의 소요비용을 파악하기 위해 정리한 것임.

23) 비용추계서 중 일부는 물가기준 및 추계기간이 명확하지 않아 연도별 소요액이 정확성을 확보하지 않은 경우가 있음.

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

재정수반법안의 시행을 위해서는 연평균 약 61조 9천원이 소요될 것으로 추계되었다. 의원 발의 법안 52조 6천억원, 정부 제출 법안 9조 3천억원으로 의원 발의 법안의 재정소요액이 정부 제출 법안보다 약 5.6배 높은 것으로 나타났다.

### 3) 재정수반법안의 GDP 대비 비율

앞의 [표 5]에서 연간 소요될 것으로 예상되는 비용을 추정하였다. 이를 이용하여 재정수반법안의 시행에 수반되는 소요비용의 GDP 대비 비율을 살펴보았다.

[표 6] 재정수반법안의 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)

법안소요비용 (e)	통합재정규모 (f)	경상 GDP (g)	GDP 대비 법안소요비용의 비율(e/g)	GDP 대비 통합재정규모의 변화	
				(h = f / g)	(i = (e + f) / g)
61.9	242.5	806.6	7.7	30.1	37.8

주: 통합재정규모 및 경상 GDP는 2005년 기준임.

17대 국회에 제출된 재정수반법안이 국회에서 모두 의결된다고 가정하면 연평균 61조 9천억원<sup>24)</sup>이 소요될 것으로 보인다. 이는 2005년 통합재정규모<sup>25)</sup><sup>26)</sup>의 25.5%, 경상 GDP의 7.7%에 이르는 규모이다. 경상 GDP 대비 통합재정규모는 30.1%에서 37.8%로 증가하여 OECD 평

24) 재정수반법안이 매년 추가적으로 제출되고 있어 연평균 소요액은 증가할 가능성이 있음.

25) 정부는 정부규모의 국제비교를 위해 IMF 통계기준에 따라 2005년 결산을 기준으로 처음으로 통합재정규모를 추정하였음.

26) 우리나라 정부부문 전체의 통합재정은 국가재정, 지방재정 및 지방교육재정의 통합재정(특별회계 및 기금 포함)을 합산한 것으로 각 재정간 이전거래는 제거되었으며, 재정 활동이 아닌 금융성기금이나 공기업은 제외하였음.



균인 40.1%에 근접하게 된다.

이처럼 재정수반법안이 국가재정에 미치는 영향이 막대하므로 향후 국회의 법안심사에서는 과학적이고 정밀하게 추계된 비용추계서의 활용을 더욱 강화하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 국회예산정책처의 비용추계 현황

국회예산정책처(이하 “예산정책처”라 한다)에서는 예산분석실에 법안비용추계팀을 두어 국회의원 및 위원회가 비용추계를 의뢰하면 법안에 대한 비용추계서를 작성하여 제공하고 있다.

아래에서는 17대 국회 출범 이후 2006년 말까지 예산정책처에 추계 의뢰된 법안에 대해 2007년 1월 31일까지 회신한 비용추계서를 대상으로 분석하였다.

#### 1. 국회예산정책처의 추계서 작성 비중

17대 국회 개원과 동시에 국회예산정책처(이하 “예산정책처”라 한다)에서는 의원의 요청에 따라 재정수반법안의 비용추계서를 작성하고 있다. 17대 국회(2006년 12월 31일 기준)에 작성된 764건 중 25%인 191건을 예산정책처에 추계하였다.

[표 7] 17대 국회의 예산정책처 비용추계서 작성 비율

(단위: 건, %)

	전체 추계서 (a)	예산정책처 추계서 (b)	예산정책처 작성 비율 (b/a)
2004	145	16	11.0
2005	330	90	27.3
2006	289	85	29.4
합계 / 평균	764	191	25.0

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

	전체 추계서 (a)	예산정책처 추계서 (b)	예산정책처 작성 비율 (b/a)
--	---------------	------------------	----------------------

- 주: 1. 2004년은 17대 국회 개원부터 연말까지 통계임.  
 2. 각 추계서는 국회 의안과 접수를 기준으로 함.  
 3. (b)에는 예산정책처에서 비공식적으로 작성한 추계서(29건)도 포함하였음.

이를 연도별로 살펴보면 2004년 11.0%, 2005년 27.3%, 2006년 29.4%로 매년 증가하고 있다. 이는 국회의원이 비용추계 제도에 대한 중요성의 중요성을 인식하고, 동시에 법안비용추계 전달조직을 보다 많이 이용했기 때문으로 보인다. 현재 예산정책처가 의원발의 법안의 약 30%를 담당하고 있어, 현 추계 인력이 적정하다고 할 경우 향후 모든 의원 발의 법안에 대한 추계를 예산정책처가 담당하기 위해서는 지금의 3~4배의 인력이 필요하다.

## 2. 비용추계 의뢰 및 회신 현황

### 1) 연도별 의뢰 및 회신 현황

예산정책처는 17대 국회 출범 이후 2006년 12월까지 국회의원 및 위원회로부터 총 419건의 비용추계 의뢰를 받아 2007년 1월 31일까지 총 330건을 회신하였다.

[표 8] 17대 국회 비용추계 의뢰 및 회신 현황

(단위: 건)

	총 의뢰건수	철회	추계중	회신	국회 제출	추계서 첨부
2004	54	0	0	54	42(2)	23(2)
2005	184	36	0	148	110(6)	73(6)

	총 의뢰건수	철회	추계중	회신	국회 제출	처추계서 첨부
2006	181	43	10	128	93(12)	66(12)
합 계	419	79	10	330	245(20)	162(20)

주: 1. 국회예산정책처에 공식 추계 의뢰된 법안 통계임.

2. ( )안의 숫자는 위원회에서 의뢰한 법률안에 대해 회신한 것으로 표에는 값이 포함되어 있지 않음.
3. 각 연도에 의뢰된 법안에 대해 2007년 1월 31일까지 국회 제출여부를 파악하였음.

회신한 330건 중 74.2%인 245건의 법안이 국회에 발의되었으며, 발의된 법안의 비용추계서 중 예산정책처의 추계서가 첨부된 것은 66.1%인 162건이다. 예산정책처의 비용추계서가 첨부되지 않은 법안은 83건으로 이는 비용추계서 첨부 없이 국회에 제출(46건)되거나, 예산정책처 추계서가 아닌 다른 추계서를 첨부(37건)하여 제출된 것으로 파악된다.

예산정책처에서 작성되지 않은 추계서의 경우 재정수반조항에 대한 객관적인 검토가 이루어지지 않고 있으며, 추계서 내용도 부실하게 작성될 가능성도 있다. 이는 향후 상임위원회의 법안심사에 있어 비용추계의 신뢰성을 저해할 수 있으므로 객관성이 확보된 예산정책처 비용추계서 첨부를 확대하여야 할 것이다.

## 2) 월별 의뢰 현황

2006년의 총 의뢰건수는 2005년과 비슷한 수준이다. 2005년과 2006년의 월별 의뢰건수를 살펴보면 1, 2월의 의뢰건수가 연중 가장 적은 것으로 나타나고 있으나, 2006년 1, 2월의 비용추계 의뢰는 전년 동월에 비해 150% 증가하였다. 또한 2006년 하반기<sup>27)</sup>에는 전년에 비해 비

27) 2006년 9월에 “의안의 비용추계에 관한 규칙” 및 “규정”이 제정되면서 비용추계서가 아닌 미첨부사유서를 통한 발의가 가능해져 의원실이 미첨부사유서를 직접

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

용추계 의뢰가 감소하면서 비용추계 의뢰가 전년에 비해 연중 평균화 된 것으로 나타나고 있다.

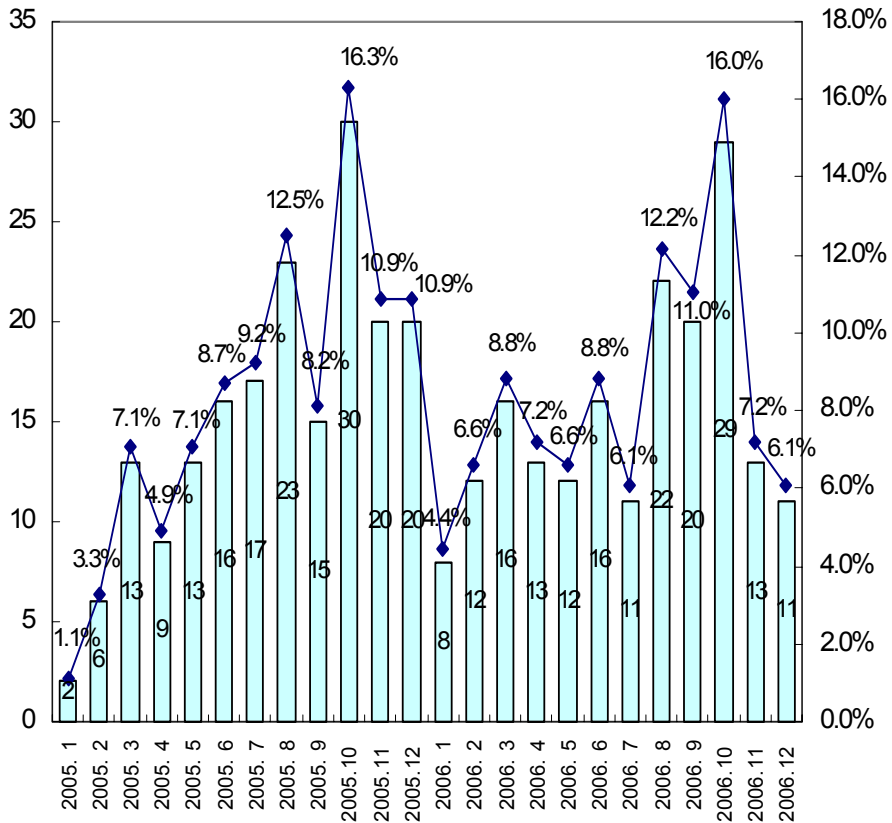
그리고 비용추계 의뢰가 2005년에는 정기국회 기간(10~12월)에 집중 되었으나, 2006년에는 상대적으로 정기국회 이전 기간(8~10월)에 높은 비중을 보이는 데 이는 비용추계팀의 인력 부족으로 인해 추계 및 회신기간이 오래 걸린다는 점을 경험상 인지하여 정기국회 이전에 비용추계를 의뢰한 것으로 추정된다.

[그림 1] 17대 국회 월별 추계 의뢰 건수 및 비율

(단위: 건)

---

작성하여 의안과에 접수한 법안이 증가하여 예산정책처에 대한 비용추계 의뢰가 감소한 것으로 보임.



주: 비율(%)은 각 연도 총 의뢰 건수 대비 월별 의뢰 건수의 비율임.

### 3) 위원회 · 정당별 의뢰 현황

[표 9]는 예산정책처에 비용추계 의뢰한 의원의 소속 정당 및 의뢰 법안의 소관위원회 현황을 보여준다. 한나라당 소속 의원이 가장 많은 비용추계를 의뢰하였는데 2006년 말까지 199건(47.5%)을 의뢰하였으며, 열린우리당 소속 의원은 132건(31.5%)을 의뢰하였다. 다음으로 민주노동당과 민주당이 각각 28건, 18건의 비용추계를 의뢰하였다.

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

그리고 2004년 2건, 2005년 4건에 불과하던 위원회의 비용추계 의뢰가 2006년에 35건으로 크게 증가하였다. 이는 상임위원회의 법안 심사시 재정적 타당성에 대한 검토가 필요하다는 인식이 확산되면서 비용추계의 필요성이 높아졌기 때문으로 보인다.

[표 9] 정당 및 소관위원회별 의뢰 현황

(단위: 건)

	열린 우리당	한나라당	민주당	민주 노동당	국민 중심당	무소속	위원회	합 계	비 중
건교위	8	8	1	0	0	0	0	17	4.1
과기정위	3	3	1	0	0	0	0	7	1.7
교육위	7	17	0	3	0	0	0	27	6.4
국방위	7	7	0	1	0	0	0	15	3.6
국회운영위	1	4	0	0	0	0	17	22	5.3
농해위	10	3	0	6	0	0	0	19	4.5
문광위	10	17	9	0	0	0	1	37	8.8
법사위	8	10	1	0	0	0	0	19	4.5
보건복지위	26	52	2	10	0	0	17	107	25.6
산자위	2	6	0	1	0	0	0	9	2.1
여성가족위	3	7	0	0	0	0	3	13	3.1
재경위	5	4	0	0	0	0	0	9	2.1
정개특위	1	3	0	0	0	0	0	4	1.0
정무위	5	14	1	0	0	0	3	23	5.5
정보위	0	1	0	0	0	0	0	1	0.2
통외통위	13	6	0	4	0	0	0	23	5.5

	열린 우리당	한나라당	민주당	민주 노동당	국민 중심당	무소속	위원회	합 계	비 중
행자위	17	25	3	0	0	1	0	46	11.0
환노위	6	12	0	3	0	0	0	21	5.0
합 계	132	199	18	28	0	1	41	419	100
비 중	31.5	47.5	4.3	6.7	0	0.2	9.8	100	-

주: 편의상 위원회명을 약칭하였으며, 가나다 순으로 정렬하였음.

비용추계 의뢰된 법안을 소관위원회별로 살펴보면, 주로 재정수반법안을 다루는 보건복지위원회 소관 법안의 의뢰가 107건(25.6%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 행정자치위원회, 문화관광위원회, 교육위원회 소관 법안에 대한 비용추계 의뢰가 많았다.

#### 4) 의원별 의뢰 현황

2006년 말까지 전체 국회의원 299명 중 45.8%인 137명의 의원이 1건 이상의 비용추계를 의뢰하였다. 이는 2005년 말까지 비용추계를 의뢰한 의원 수(104명) 보다 32% 증가한 것으로 예산정책처에 비용추계를 의뢰하는 의원 수가 증가하고 있음을 보여준다.

가장 많이 비용추계를 의뢰한 의원은 2006년 말까지 19건을 의뢰하였고, 10건 이상의 비용추계를 의뢰한 의원은 4명으로 나타났다.

### 3. 국회예산정책처에서 추계한 법안의 유형별 소요 비용

비용추계 대상인 법안은 그 내용을 기준으로 크게 조직법안, 사업법안, 보상법안, 사회보장법안(이하 “복지법안”이라 약칭한다)으로 구분할 수 있다.<sup>28)</sup>

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

조직법안은 정부업무를 담당하는 공식적 조직의 신설·확대 또는 재편을 규정하는 법안으로서 조직의 운영을 위한 경비가 소요된다. 사업법안은 공공목적의 달성을 위해 필요한 활동을 규정한 법안이며, 보상법안은 개인이 당한 손해 또는 손실을 국가가 보상 또는 보전하기 위한 법안이다. 복지법안은 사회적 약자에게 지급되는 사회보험 및 각종 연금 등을 내용으로 하는 법안을 말한다.

하나의 법안이 반드시 하나의 법안으로서의 성격만을 갖는 것은 아니다. 예를 들어 보상 규정과 함께 보상위원회를 구성하는 내용을 담은 법안의 경우 보상법안과 조직법안 두 개의 성격을 동시에 가지고 할 수 있다. 이러한 경우 분석의 편의를 위해 전체적인 법안 성격을 고려하여 하나의 유형으로 분류하였다.<sup>29)</sup>

[표 10]은 2006년 말까지 예산정책처가 추계한 220건(위원회 의뢰 법안은 제외함)의 법안유형별 소요비용을 정리한 것이다.

[표 10] 법안유형별 소요비용

---

28) 자세한 내용은 국회예산정책처, 『법안비용추계 - 원리와 방법』, 2006. p.117. 참조.

29) 사업을 위해 필요상 조직을 만드는 경우에는 사업법안, 조직을 만들고 조직의 활동에 사업이 포함되는 경우는 조직법안으로 분류하되, 사업을 위해 조직을 만들더라도 사업규모가 미미한 경우(조직운영비보다 작은 경우)에는 조직법안으로 분류하였고, 규제와 관련된 법안은 조직의 업무와 관련된 것이므로 조직법안으로 분류하였음.



(단위: 억원, 년)

	법안 수	총 소요액	법안 평균 소요액	평균 소요기간	한해 평균 소요액
조직법안	59	154,922	2,627	4.86	525
사업법안	89	1,765,278	19,834	5.06	3,967
보상법안	35	256,306	7,323	2.37	3,088
복지법안	37	875,093	23,651	5.00	4,730
합계/평균	220	3,051,599	13,781	4.46	2,774

- 주: 1. 위원회에서 의뢰한 법안의 비용추계서는 제외하였으며, 국회에 제출되지 않은 법안의 소요비용도 포함한 통계임.
2. 「노인수발보험법(가칭)」(18년간 162조원)의 경우 이상치(outlier)로 복지법안의 평균 추계액 산정에서 제외하였음.
3. 보상법안의 경우 보상금을 단기간에 지급하는 경우가 많아 추계기간이 다른 유형의 법안보다 짧게 나타남.

17대 국회(2006년 말 기준)에 예산정책처가 공식 추계한 법안 220건의 추계기간<sup>30)</sup> 동안의 총 소요액은 305조 1,599억원으로 나타났다. 사업법안이 176조 5,278원으로 가장 많은 부분을 차지하며, 복지법안(87조 5,093억원), 보상법안(25조 6,306억원), 조직법안(15조 4,922억원) 순으로 나타났다.

재정수반법안 1건의 평균 소요액은 1조 3,781억원으로 나타났다. 법안유형별로는 복지법안이 2조 3,651억원, 사업법안이 1조 9,834억원, 보상법안이 7,323억원, 조직법안이 2,627억원 순으로 복지법안이 다른 유형의 법안보다 더 많은 비용이 소요되는 것으로 나타났다.

30) 비용추계 기간은 해당 의안의 시행일로부터 5년을 원칙으로 하였음. 재정소요기간이 5년 미만인 경우 그 기간으로 하고, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우 추계기간을 연장하여 추계하였음.

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

조직, 사업, 복지법안은 약 5년간을 추계하였으나, 보상법안의 경우 보상금 등이 단기간에 지급되어 추계기간이 평균 2.37년에 불과했다. 이러한 추계기간을 이용하면 법안유형별 한해 평균 소요액은 복지법안이 4,730억원으로 가장 많고, 사업법안 3,967억원, 보상법안 3,088억원, 조직법안 525억원 순으로 나타났다.

## 부 록

### 비용추계 관련 법령

- ① 국회법 제79조의 2
- ② 국가재정법 제87조
- ③ 국가재정법 시행령 제40조
- ④ 의안의 비용추계 등에 관한 규칙
- ⑤ 의안의 비용추계 등에 관한 규정
- ⑥ 법제업무운영규정 제11조
- ⑦ 법제업무운영규정 시행규칙 제3장

#### [ 국회법 ]

##### 제79조의 2 (의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

- 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.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. <본조신설 2005. 7. 28>

## [ 국가재정법 ]

2006. 10. 4 법률 제9050호 제정

### 제 5 장 재정건전화

제87조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)

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

## [ 국가재정법 시행령 ]

### 제 5 장 재정건전화

#### 제40조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)

① 법 제87조제1항과 제2항에 따른 추계자료에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법령안명 및 관련조문

2. 재정소요추계의 내역

가. 재정부담 수반의 요인

나. 추계의 전제

다. 추계의 결과

라. 추계의 상세내역

3. 작성자

② 제1항에 따른 추계의 기간은 당해 법령안의 시행일부터 5년으로 한다. 다만 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

③ 법 제87조제1항과 제2항에 따른 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

④ 기획예산처장관은 그 밖에 추계자료와 재원조달방안의 작성에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다.

## [ 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 ]

2006. 9. 8 국회규칙 제135호 제정

제 1 조 (목적) 이 규칙은 「국회법」 제79조의2의 규정에 따른 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비용추계서”라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.
2. “재정지출”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 「국가재정법」별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 기금(이하 “기금”이라 한다)의 지출을 말한다.
3. “재정수입”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

제 3 조 (비용추계서의 제출 범위)

- ① 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
  2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
  3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
- ② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

#### 제 4 조 (비용추계서의 작성)

- ① 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고, 정부가 제출하는 의안의 비용추계서에는 재원조달방안에 관한 자료가 포함되어야 한다.
- ② 비용추계서의 내용·서식 등 비용추계서의 작성에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

#### 제 5 조 (비용추계의 방법 등)

- ① 비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용에 대하여 실시한다.
- ② 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.
- ③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.
- ④ 비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간

을 연장할 수 있다.

⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

⑥ 비용추계 값의 표시 등 비용추계의 방법에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제 6 조 (재원조달방안의 작성) 정부는 규정이 정하는 바에 따라 재원조달방안을 작성하되, 당해 의안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 정부내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

부칙 <제135호, 2006. 9. 8>

① (시행일) 이 규칙은 국회가 의결한 날부터 시행한다.

② (『국가재정법』에 관한 경과규정) 제2조제2호 중 「국가재정법」은 이 규칙 시행일부터 2006년 12월 31일까지 이를 「기금관리기본법」으로 본다.



## [ 의안의 비용추계 등에 관한 규정 ]

2006. 9. 26 국회규정 제594호 제정

제 1 조 (목적) 이 규정은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 위임한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2 조 (비용추계서 미첨부 사유서) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제3조의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 별지 제1호 서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.

제 3 조 (비용추계서의 작성)

① 규칙 제4조의 규정에 따른 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제, 비용추계의 결과, 부대의견, 작성자, 비용추계의 상세내역 등이 포함되어야 한다. 이 경우 비용추계서는 별지 제2호 서식에 따라 작성하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 비용추계서의 구체적 작성방법은 다음 각호와 같다.

1. 재정수반요인 : 의안이 시행되는 경우 국가와 지방자치단체의 재정지출 순증가 또는 재정수입 순감소를 가져올 것으로 예상되는 요인을 당해 의안 또는 관련 법령 등의 해당 조문과 함께 명시한다.
2. 비용추계의 전제 : 비용추계를 위하여 필요한 가격기준, 비용추계 기간, 그 밖에 비용추계에 사용한 가정이나 방법 등을 명시한다.

3. 비용추계의 결과 : 의안이 시행되는 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 재정부담주체별, 항목별 및 연도별로 요약하여 제시한다.
4. 부대의견 : 의안의 시행과 관련하여 법령 또는 제도상 개선이 필요한 사항이나 비용추계서의 활용상 한계 등을 제시할 수 있다.
5. 작성자 : 비용추계서를 작성한 기관이나 개인 등 작성자의 이름과 그 연락처를 기재한다.
6. 비용추계의 상세내역 : 비용추계의 타당성을 가늠할 수 있도록 비용추계 항목별로 비용추계의 방법, 비용추계에 사용한 자료 등을 구체적으로 제시한다.

#### 제 4 조 (비용추계의 방법)

- ① 비용추계는 직접적인 재정부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 재정부담 및 파급효과 등을 포함할 수 있다.
- ② 비용추계는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 조문별로 실시하되, 성질상 부적합한 경우에는 비용을 수반하는 항목별로 추계할 수 있다.
- ③ 비용추계의 값은 하나의 특정된 값으로 표시하되, 이것이 곤란한 경우에는 일정범위로 나타낼 수 있다.
- ④ 비용추계는 원칙적으로 경상가격을 기준으로 하되, 이것이 곤란한 경우에는 다르게 표시할 수 있다.

#### 제 5 조 (재원조달방안의 작성)

- ① 규칙 제6조의 규정에 따라 작성하는 재원조달방안은 별지 제3호 서식에 따른다.
- ② 재원조달방안에는 중앙정부, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 재원분담계획이 포함되어야 한다.

- ③ 의안의 시행에 따른 비용을 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정으로 확보할 수 없는 경우에는 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 재원조달방안을 제시하여야 한다.
- ④ 재원조달방안을 수립함에 있어서 관련 법령이나 제도상의 개선 조치가 필요한 경우에는 이에 대한 의견을 제시할 수 있다.
- ⑤ 재원조달방안과 관련하여 재정경제부, 기획예산처, 지방자치단체 등 관계 기관과 협의가 필요한 경우에는 그 필요성 및 협의 여부를 기재하여야 한다.

부칙 <제594호, 2006. 9. 26>

- ① (시행일) 이 규정은 결재한 날부터 시행한다.
- ② (적용례) 이 규정은 이 규정 시행 후 최초로 발의·제안 또는 제출하는 의안분부터 적용한다.

[ 별지 제1호 서식 ]

○○○안 비용추계서 미첨부 사유서

1. 재정수반요인

2. 미첨부 근거 규정

(「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항 단서 중 제○호에 해당하는지 표시)

3. 미첨부 사유

(비용추계서를 첨부하지 못한 사유를 구체적으로 설명하거나  
관련자료 제시)

4. 작성자

<예 시>

작성자 이름	국회예산정책처 법안비용추계팀 홍길동 분석관
연락처	2070-0000 honggildong@nabo.go.kr

[ 별지 제2호 서식 ]

○○○안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인
2. 비용추계의 전제
3. 비용추계의 결과

<예 시>

구분		연도	2006	2007	2008	2009	2010	합 계
지출	○							
	○							
	소계(a)							
수입	○							
	○							
	소계(b)							
총 비용 (a - b)								

4. 부대의견
5. 작성자

<예 시>

작성자 이름	국회예산정책처 법안비용추계팀 홍길동 분석관
연락처	2070-0000 honggildong@nabo.go.kr

II. 비용추계의 상세 내역

[ 별지 제3호 서식 ]

○○○안 자원조달계획서

1. 부문별 자원분담계획

< 예 시 >

구분 \ 연도	2006	2007	2008	2009	2010	합 계
<input type="checkbox"/> 중앙정부						
○ 일반회계						
○ ○○특별회계						
○ ○○기금						
<input type="checkbox"/> 지방자치단체						
<input type="checkbox"/> 기타 공공단체						
<input type="checkbox"/> 민 간						
<input type="checkbox"/> 합 계						

2. 자원조달의 구체적 방안

(조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 자원조달방안 작성)

3. 부대의견

4. 협의사항

5. 작성자

## [ 법제업무운영규정 ]

### 제 3 장 입법과정에서의 협조

#### 제11조 (입법과정에서의 기관간 협조)

- ② 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 당해법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다. <신설 1999. 10. 30>

## [ 법제업무운영규정 시행규칙 ]

### 제 3 장 법령안 재정소요추계제도의 운영

#### 제 5 조 (재정소요추계서의 작성)

① 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1의 재정부담을 초래하는 법령안(법률안 및 대통령령안을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 입안하는 때에는 영 제11조제2항의 규정에 의하여 법령안 재정소요추계서를 작성하여야 한다. 다만, 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2004. 2. 13>

1. 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가
  2. 기금관리기본법 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출 증가
- ② 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다.
1. 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우. 다만, 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 그러하지 아니하다.
  2. 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우
  3. 법령안의 성격상 재정소요추계가 기술적으로 어려운 경우
- ③ 재정소요추계서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 법령안명 및 관련조문
  2. 재정소요추계의 내역



- 가. 추계의 전제
- 나. 추계의 결과
- 다. 재원조달의 방법

3. 작성자

4. 기타 기획예산처장관이 정하는 사항

제 6 조 (재정소요추계의 방법 및 기간)

- ① 제5조의 규정에 의한 재정소요추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 재정소요추계는 법령안의 내용중 재정부담증가사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한다. 다만, 직접적인 재정부담이 연간 500억원 이상인 경우에는 대상기간을 10년으로 한다.
- ④ 재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 부적합한 경우에는 기획예산처장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다.

제 7 조 (재원조달의 방법표시)

- ① 재정소요추계서에는 추계된 재정부담에 상응하는 재원조달의 방법을 기재하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 재원조달의 방법은 국가·지방자치단체·민간부문 또는 해외부문등 부문별로 구체적으로 기재하여야 한다.

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

제 8 조 (관계부처와의 협의) 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계기관의 장과 협의하는 때에는 법령안에 재정소요추계서를 첨부하여 협의 요청하여야 한다.

# 종합토론

## 토 론 문

홍 완 식

(건국대학교 법과대학 교수)

1. 먼저 규제영향분석과 법안비용추계에 관한 발표를 해주신 김태운 교수님께 감사를 드리며, 김 교수님의 소중한 발표에 토론자로 참여할 수 있는 기회를 주신 한국법제연구원에 감사를 드립니다.

2. 지난 2월 29일의 워크샵에 이어 이번에는 우리나라 규제영향분석의 현황과 문제점을 제시하고 성공적 규제영향분석을 위한 조건과 과제를 살펴보는 것은 의미있는 작업이라 생각됩니다. 특히 우리나라 규제영향분석서 모의사례를 통하여 구체적인 규제영향분석의 모습을 보고 바람직한 규제영향분석의 방향을 점검해보는 것도 유익하다고 생각됩니다.

3. 규제영향분석과 관련해서는 제도적 및 운용상의 문제점들이 발표자료에서 충분히 지적되고 있다고 생각합니다. 특히 규제영향분석서의 내용이 부실하고 규제영향분석서가 없는 상태에서도 심사가 이루어지는 등 심사가 형식화·부실화 되고 있는 점은 규제영향분석제도의 실효성을 의심케 하는 요인이라고 할 수 있습니다. 규제영향분석서 심사의 객관성과 전문성 결여를 지적하는 김교수님의 의견에 동의하고 또한 규제영향분석서를 작성하는 부처에서의 객관성과 전문성을 보강하는 방안도 필요하다고 생각합니다.

특히 객관성과 관련하여서는 규제심사의 실제에 있어서는 해당 부처만의 의견을 개진하므로 해당 부처가 보는 규제목표의 달성만이 심

사의 주요이슈가 되기 쉽다는 평가가 있으며<sup>1)</sup>, 구체적인 규제개혁분석에서도 이러한 사례는 어렵지 않게 볼 수 있습니다.<sup>2)</sup>

의원입법에 대한 규제영향분석이 의무화되지 않음으로 인하여 소위 ‘절차회피적 법률안’이 발생하고 있는데, 이러한 비대칭성을 제거하는 것도 입법의 신중성을 제고하고 입법의 질적 개선을 유도할 수 있다고 생각합니다. 규제영향분석의 대상으로서 의원입법이 포함되어 있지 않은 문제에 대하여 교수님께서서는 11쪽에 “이 문제는 의원입법된 법률의 하위법령인 시행령이나 시행규칙을 제정하는 과정에서 규제영향분석을 요구할 수 있으므로, 현행 규제영향분석제도의 본질적인 문제점은 아니다.”라고 하셨는데, 의원입법에 대하여도 규제영향평가제도를 적용하는 것이 시행령 등을 제정하는 과정에서 규제영향을 분석하는 것보다 절차회피적 법률안을 막고 법률 자체의 질적 개선을 도모하는 보다 나은 방법이라고 생각하는데 이에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

후술하는 비용추계서는 법안심사절차에 첨부되는데, 규제영향분석서는 법안심사절차에서 그 모습이 보이지를 않습니다. 이렇게 규제영향분석서가 법안심사과정에서 첨부되지 않는 것도 심사의 부실을 초래하는 원인 중 하나라고 생각하는데 이에 대한 김 교수님의 의견을 듣고 싶습니다. 또한 미국의 규제영향분석(RIA)제도의 발전과정에서 이러한 객관성과 전문성 결여의 문제를 어떻게 해결했는지에 관한 의견도 청해 듣고 싶습니다.

4. 제2부와 관련해서는 실제로 작성된 구체적인 비용추계서를 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다.

---

1) 김유환, 현행 규제심사에 대한 평가와 발전과제, 2005년도 규제개혁백서, 규제개혁위원회, 2006. 5, 796면.

2) 2005년도 규제개혁백서, 규제개혁위원회, 2006. 5, 94-127면 참조.

사례1)

지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송 활성화에 관한  
특별법안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인

- 관계 중앙행정기관과 방송위원회는 아날로그 방송 종료와 관련하여 시청자의 소득수준 등을 고려하여 『국민기초생활보장법』에 따라 수급권자 등의 자가 디지털방송 서비스를 원활하게 제공받을 수 있도록 시책을 강구(안 제9조)
- 관계 중앙행정기관과 방송위원회는 아날로그 방송 종료 및 디지털방송전환에 따르는 지상파텔레비전 송·수신환경 변화에 대비하여 대통령령이 정하는 바에 따라 홍보, 시청자 지원 등 필요한 조치를 할 수 있음(안 제10조)
- 관계 중앙행정기관과 방송위원회는 디지털방송의 난시청해소와 수신환경의 개선, 그 밖의 디지털방송의 원활한 수신을 위한 방안을 마련(안 제13조)

2. 비용추계의 전제

가. 지상파방송사의 디지털 전환을 주요내용으로 하고 있는 본 법률안과 관련, 방송사는 향후 2012년까지 시설투자 및 고화질 프로그램 제작 등에 2조원 이상이 소요될 것으로 추정하고 있으나 방송사의 투자비용은 방송사에서 조달하는 것이 원칙이므로 방송사의 디지털 전환투자비용은 본 추계에서 제외

<방송사업자의 디지털전환 소요비용>

구 분		추가 소요 비용 (억원)						
		07년	08년	09년	10년	11년	12년	계
방 송 사	제작·편집, 송신시설	2,126	1,619	1,837	1,733	1,207	1,218	9,740
	HD 프로그램	937	1,251	1,651	2,105	2,121	2,437	10,502
	소 계	3,063	2,870	3,488	3,838	3,328	3,655	20,242

※ 출처: 방송사업자 제출 자료

나. 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 등의 자가 텔레비전방송 서비스를 원활하게 제공받을 수 있도록 하기 위해 아날로그 텔레비전 수상기로 디지털방송을 수신할 수 있도록 해 주는 장치(DtoA 컨버터)를 보급할 계획이나 보급시점은 아날로그 방송 종료가 임박한 2011년부터 2012년까지이므로 보급시점의 저소득층 가구수 및 DtoA 컨버터 가격의 변동을 고려할 때 추계액의 변동 가능성이 있음

다. 추계기간은 2008년부터 2012년까지(5년간)로 함

### 3. 비용추계의 결과

- 동 법률안의 시행으로 2008년부터 2012년까지 향후 5년간 총 692 억원이 소요될 것으로 예상됨
- 다만, 지원대상 저소득층 수의 변동 등으로 그 예상 소요액은 달라질 수 있음

<연도별 예산명세표>

(단위: 억원)

구 분 \ 연 도		2008	2009	2010	2011	2012	합 계
지 출	저소득층 DtoA 보급	-	-	-	243	365	608
	디지털전환 홍보비용	5	5	5	10	19	44
	수신환경 개선비용	7	7	7	11	8	40
	<b>계</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>264</b>	<b>392</b>	<b>692</b>

II. 비용추계 상세내역

1. 저소득층 DtoA 컨버터 보급

- o 아날로그 방송 종료 후 기초생활수급권자 등은 경제적인 사정으로 인해 디지털 텔레비전 수상기의 구입이 어려울 것으로 예상되어 기초생활 수급권자에게 DtoA 컨버터를 보급하기 위해 소요되는 비용(DtoA 단가, 설치비용)을 추산

<저소득층 DtoA 보급('11년: 243억원, '12년: 365억원)>

지원 대상	가구 수	DtoA 단가	계	설치비	소요예산
기초생활수급권자	81만	6만원	486억원	122억원	608억원

※ 설치비: DtoA 1대당 1.5만원 추정



입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

- o DtoA 기기 단가는 현재 국내에서 생산이 활성화되어 있지 않아 제조업체의 예상가격을 참조하여 산정
- o 향후 구체적인 지원대상은 관계부처와 협의를 거쳐 대통령령으로 정할 예정

## 2. 디지털방송 전환 홍보

- o 디지털전환 홍보자료 제작·배포, 디지털방송 포털사이트 운영, 디지털방송 상담 콜센터 등 운영 등에 따른 비용으로 2008년도에 총 5억원이 소요될 것으로 추산되며, 세부 소요내역은 다음과 같음
  - 2012년까지 디지털전환 홍보자료 제작·배포에 30.5억원, 포털사이트 운영에 2억원, 콜센터 운영에 8억원, 인식전환 및 디지털방송 활용교육 등에 3.5억원 소요 예상

<디지털전환 홍보>

(단위: 억원)

2008	2009	2010	2011	2012	합계(B)
5	5	5	10	19	44

## 3. 수신환경 개선

- o 디지털방송 수신환경 실태조사 분석, 디지털 방송 전환시 방송보조국(DTVR) 적정배치방안 연구, 출력조정 등 디지털방송 인프라 고도화 사업에 2012년까지 총 40억원이 소요될 것으로 추산

<수신환경 개선>

(단위: 억원)

주요 사업	2008	2009	2010	2011	2012	계
① DTV수신환경 실태조사·분석	3	3	3	2	2	13
② 디지털방송 인프라 고도화	4	4	4	9	6	27
<b>합 계</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>40</b>

- ① 수신환경 실태 조사: 정부, 지자체, 방송사 공동 DTV 전계강도 등 실태 조사
  - ② 디지털방송 인프라 고도화: 디지털 전환시 DTVR 적정 배치 방안, 출력 조정, 권역별 주파수 배치조정 등 최적화 시범사업 추진
- o 향후 격·오지 등의 수신환경 개선 필요성 제기시 방송사 및 지방자치단체와 협력하여 추진하는 방안 강구

<디지털방송 전환 관련 연도별 예산명세표>

(단위: 억원)

구 분	연 도	2008	2009	2010	2011	2012	합 계
		저소득층 DtoA 보급	-	-	-	243	365
지 출	디지털전환 홍보비용	5	5	5	10	19	44
	수신환경 개선비용	7	7	7	11	8	40

## 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송 활성화에 관한 특별법안 재원조달계획서

### 1. 부문별 재원분담계획

(단위: 억원)

구 분 \ 연 도	2008	2009	2010	2011	2012	합 계
□ 중앙정부	12	12	12	264	392	692
○ 일반회계 및 기금	12	12	12	264	392	692

### 2. 재원조달의 구체적 방안

- 동 법률안의 시행에 따라 소요되는 비용 중 디지털전환 홍보, 저소득층에 대한 DtoA 보급은 기획예산처 등과의 협의를 거쳐 정부의 일반회계(정통부 소관) 및 기금(방송위 방송발전기금)을 통해 조달하는 방안 강구

### 3. 부대의견 : 없음

### 4. 협의사항

- 동 법률안의 시행에 따라 소요되는 비용은 일정부분 추정을 통해 산정된 부분이 포함되어 있으므로, 추후에 지원대상, 세부금액 및 조달방안에 대해 기획예산처 등 관계부처와 세부적인 협의가 필요

### 5. 작성자

구 분	정보통신부	방송위원회
소속 및 이름	방송위성팀 김종주 사무관	기술정책부 박준선 부장
연락처	02-750-2431	02-3219-5161

사례2)

도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법안 비용추계서

1. 재정수반요인

도청사무소 소재지와 관할구역 불일치 문제를 해소하기 위한 신도시 건설과 도청 및 공공기관 이전에 따른 지원사항을 규정함으로써 도청이전사업의 성공적인 추진으로 국가와 지방의 균형발전에 이바지하며, 도민들에게 양질의 행정서비스를 제공하고자 함(안 제4조, 제18조 제29조 및 제39조부터 제43까지).

2. 비용추계의 전제 - 2조3천억원

도청이전에 따른 신도시 건설에 소요되는 재원은 중앙정부 및 지방자치단체비 등으로 조성되며, 총계는 2조3천억원으로 자세한 내역은 세입(세출) - 공공투자(7,500억원), 민자사업시행비(1조5,500억원)이며, 공공투자 중 중앙정부 지원비(5,600억원), 지방자치단체비(1,900억원)임.

3. 비용추계의 결과 및 상세내역(단위: 억원)

구 분	계	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
<b>세 입</b>	<b>23,000</b>	<b>1,372</b>	<b>4,840</b>	<b>5,098</b>	<b>4,097</b>	<b>3,710</b>	<b>3,483</b>	<b>400</b>
□공공투자	7,500	2	40	2,668	1,797	1,410	1,183	400
○일반회계	1,182	2	40	389	137	68	346	200
○지방채	718			359		359		
○국비지원	5,600			1,920	1,660	983	837	200
□민자	15,500	1,370	4,800	2,430	2,300	2,300	2,300	
○사업시행자	15,500	1,370	4,800	2,430	2,300	2,300	2,300	

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

구 분	계	‘07	‘08	‘09	‘10	‘11	‘12	‘13
<b>세 출</b>	<b>23,000</b>	<b>1,372</b>	<b>4,840</b>	<b>5,098</b>	<b>4,097</b>	<b>3,710</b>	<b>3,483</b>	<b>400</b>
□공공투자	7,500	2	40	2,668	1,797	1,410	1,183	400
○도시기반조성비	3,457			1,350	1,197	550	360	
- 진입도로개설	2,400			1,000	1,000	400		
- 상수도시설	260			200	60			
- 하수도시설	287			150	137			
- 폐기물처리시설	510					150	360	
○건축공사비	4,043	2	40	1,318	600	860	823	400
- 청사신축	2,940	2	40	1,318	600	500	480	
- 문화복지시설	716					166	150	400
- 지방행정시설	387					194	193	
□민자	15,500	1,370	4,800	2,430	2,300	2,300	2,300	
○토지보상비	6,853	1,370	4,800	683				
○기반조성공사	8,647			1,747	2,300	2,300	2,300	
<b>재원조달</b>	<b>23,000</b>	<b>1,372</b>	<b>4,840</b>	<b>5,098</b>	<b>4,097</b>	<b>3,710</b>	<b>3,483</b>	<b>400</b>
□중앙정부	5,600			1,920	1,660	983	837	200
○일반회계	5,600			1,920	1,660	983	837	200
○특별회계								
○기금								
□지방자치단체	1,900	2	40	748	137	427	346	200
○일반회계	1,182	2	40	389	137	68	346	200
○특별회계								
○지방채	718			359		359		
□민자	15,500	1,370	4,800	2,430	2,300	2,300	2,300	
○사업시행자	15,500	1,370	4,800	2,430	2,300	2,300	2,300	

4. 부대의견 : 없음

5. 작성자 : 홍문표 국회의원실 황선용 비서관(788-2973)

### 사례3)

#### 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 일부개정법률안 비용추계서 미첨부 사유서

##### 1. 재정수반요인

- 허가 기준 등을 구체적으로 정하는 것이므로 재정수반 요인은 없음

##### 2. 미첨부 근거 규정

- 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에는 비용추계서를 첨부하지 아니한다. (『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』 제3조제1항제3호)

##### 3. 미첨부 사유

- 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 일부개정법률안은 정부의 재량행위 투명화를 위한 법령정비계획에 따라 개정하는 것으로서
  - 특정물질 제조업의 허가기준, 제조 수량 허가 및 수입허가의 기준과 판매계획 승인 기준을 구체적으로 정하는 것임
- 행정관청의 재량행위를 투명하게 하기 위하여 허가 기준 등을 법률에 명시하는 것이므로 법률개정에 따른 추가 재정 소요가 없음

##### 4. 작성자

- 산업자원부 철강화학팀 행정사무관 이용구(전화 2110-5642)

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

위에서 보는 것처럼 이러한 실제 작성된 구체적인 비용추계서에 대한 논의도 필요하다고 생각합니다.

또한 이렇게 작성된 비용추계서는 심사의견에서나 검토의견 또는 그 이외의 입법심사과정에서 추계서에 대한 평가를 전혀 찾아볼 수 없습니다. 이는 비용추계서 작성이 아직 형식적인 수준에 머무르고 있다는 이야기와 동일하다고 할 수 있습니다. 비용추계제도를 실질화하고 활성화할 방안이 있는지에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

5. 이번 발표를 통해서 입법평가의 기본적인 요소라 할 수 있는 규제영향분석과 법안비용추계의 구체적인 자료들을 보게 되어 많은 도움이 되었습니다. 다시 한 번 귀중한 발표를 해 주신 김 교수님께 감사드립니다.

## 토 론 문

최 윤 철

(건국대학교 법과대학 교수)

### 1. OECD의 규제영향분석과 입법평가의 연관성

입법평가는 좋은 법률을 획득(수범자 친화적)을 위하여 입법자에게 최종결정을 위한 자료의 제시(대안의 제시 포함)를 하는 것을 그 목적과 기능으로 한다.

이러한 입법평가가 그 목적을 달성하기 위해서는 입법평가를 하는 평가기준 및 방법(지표 등)의 신뢰성 확보, 평가결과에 대한 규범적 효력(최소한의 구속적 효력), 평가인력의 평가분야 및 영역에 대한 전문성이 확보되어 있어야 하며, 평가자의 신분이 보장되며 중립적이어야 할 것이 요구된다. 그러나 무엇보다도 입법평가의 결과에 대한 입법자의 신뢰가 그 기초를 이룬다.

입법평가의 기준으로서의 법률제정의 불가피성, 법률안의 체계적합성(법규의 일관성: 수직적, 수평적), 법률안의 명확성, 법률안의 이해가능성, 법률의 준수가능성 법률의 집행가능성을 들 수가 있다.

어떠한 법률안이 좋은 법률로서 시행될 수 있는 가능성을 확인하는 입법평가는 평가를 위한 여러 평가기법 및 방법이 사용되어지는데 그러한 방법 및 기법으로 입법자가 예정하고 있는 입법목적의 달성과 관련되는 제반 여건들을 신뢰성이 있고 공정한 지표를 통해서 평가한다. 독일에서 개발되고 시행되고 있는 입법평가에서 사용되는 평가의 방법들을 살펴보면, 입법자가 입법을 위한 계획을 수립하면 해당 법률안이 전문가 및 수범자의 참가에 따른 토론, 이용가치분석, 효용-비



입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

용평가(사전적), 비용-편익 분석(병행), 발생비용과 현출결과 비교(사후적) 등이 사용되고 있다.

미국을 비롯한 영미권의 경우에서 정책에 대한 평가 시에 주로 사용되는 이른바 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis) 또는 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)의 경우에서 사용되는 비용-편익-분석(Cost-Benefit-Analysis), 비용효과분석 기법들과 독일을 비롯한 유럽 국가들의 계량적 분석기법들은 기 기초에 있어서는 동일한 것으로 판단된다. 다만, 독일 및 유럽의 경우는 영미국가의 계량적, 경제학적 분석이외에 계량적으로 분석할 수 없는 영역들에 대해서도 신뢰할 수 있는 결과를 내 놓기 위한 시도들을 하고 있어서 영미식의 규제영향 분석과 차이점을 보여주고 있다.

독일 및 스위스 등지에서 행해지고 있는 입법평가에 대해서 간략히 살펴본다.

이들 국가에서는 입법평가를 입법동기의 발견과 입법계획, 입법과정, 법률제정 후 의 시간적 단계에 따라 구분하고 각 단계별 평가기준과 평가기법을 달리하여 각 단계별 평가목적에 부합하는 결과를 찾고 있다. 우리나라에는 각각 사전적, 병행적, 사후적 평가로 알려져 있다.

사전적 평가는 발생된 현안에 대한 입법적 대응의 불가피성 여부에 대한 판단을 입법자에게 제공하기 위해서 진행된다. 즉, 해당 사안에 대한 사전적 평가의 결과를 입법자에게 제공하여 입법자가 법률 또는 기타의 대안을 선택할 수 있도록 하여준다. 사전적 평가도 여러 단계로 구성되며 각 단계별 목표의 설정과 이를 달성하기 위한 보조도구(수단)들이 사용된다.

사전적 평가의 결과 입법자가 문제가 된 사안에 대하여 입법적 대응을 하기로 결정하면 구체적인 법률안 초안을 만들기 시작하고 이 초안은 계속적인 검토와 수정을 거쳐서 최종적으로 법률로서 확정이

된다. 이러한 과정에서 해당 법률안에 대한 지속적인 검토와 평가를 하게 되는데 이 과정에서 이루어지는 평가를 병행적 평가라고 한다. 병행적 평가에서는 입법자가 계획한 규범화 작업을 통해서 입법자의 입법목표가 달성될 수 있는가에 대하여 이용가치분석 등을 통하여 평가를 하거나, 여러 가지의 실제시험 및 가상시험 등을 법률의 집행 예정자 및 예상 수범자 군을 대상으로 시험을 하여 해당 법률안의 실용성 정도를 평가한다. 또한 비용-효과-분석을 통하여 사전적 평가단계보다 정확한 평가를 하게 된다. 병행적 평가에서는 그 밖에도 어떠한 규정안의 규범의 교차 효과와 같은 양립가능성의 분석 또는 다양한 법규들의 (비)친화성 분석을 하는 상호작용, 친화성 평가, 규정초안이 의도하는 목적을 수범자들이 이해를 할 수 있고 복종하거나 이용할 수 있는 지에 대한 평가, 규범의 구성이 견실하고 이용자편의적으로 나타는 지에 대한 평가에 해당하는 이해가능성, 내부적 견실성에 대한 평가 및 계획된 규정이 수범자들에 의해서 받아들여 지고 준수되어 질 수 있는 지, 그 경우 어느 정도인 지에 관하여 조사한다. 수범자들에 의해서 법률안이 거부되거나 거부될 수 있는 이유들을 조사하는 평가가 이루어진다.

사후적 평가 법률이 제정되어 시행되고 있는 가운데 해당 법률의 효력이 입법자의 입법목적에 부합하여 현실에서 나타나고 있는가를 평가하고, 평가결과를 향후 입법정책에 반영하기 위해서 시행된다. 사후적 평가를 위해서는 우선 심사기준의 확정을 위한 것으로 해당 법률의 목표달성도, 비용-편익효과, 수용성, 실용성, 부수적 효과 등에 대한 조사와 평가를 한다. 구체적인 방식으로 비교법적인 방식, 일반적인 사례에 대한 검토, 당위(입법목적)-현실(집행 및 준수현황), 사후적(제정이후의 변화된 효과), 법률제정 이전-법률제정 이후의 비교 등을 하게 된다.

## 2. 규제영향분석

현재 행정규제기본법에 근거해서 실시되고 있는 규제영향분석은 입법평가의 기법과 상당한 부분에서 유사한 면을 가지고 있다.

규제영향분석의 성과기준과 입법평가의 기준과의 유사점 및 연관성을 살펴보면, 규제영향분석에서의 체계성(systemic) - 입법평가에서의 중요 기준 및 목표의 하나인 체계정합성(Systemgerechtigkeit), 법규의 통일성(Einheit der Rechtsordnung)과 유사하다. 또한 실증성(empirical) - 신뢰성(Vertraubarkeit), 명확성(Bestimmtheit)과 일관성과 융통성(consistent but flexible) - 법규의 통일성(Einheit der Rechtsordnung)과 관련성이 있다. 투명성과 자문(transparent and consultative) - 투명성(Transparenz), 이해가능성(Verstehbarkeit)과 밀접한 관련성을 가지며, 적시성(timely) - 불가피성(Notwendigkeit), 대응성(responsive) - 집행가능성(Durchsetzungsmöglichkeit), 실용성(practical), 준수가능성(Befolgbarkeit)이 각각 매우 유사하거나 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서 규제영향평가가 추구하는 목표와 입법평가가 추구하는 목표사이에 유사점이 발견된다. 다만 규제영향평가는 특정의 정책이나 법률안에 대하여 ‘규제’라는 기준을 가지고 규제의 설치에 대한 불가피성에 대한 검토가 주목적이어서 입법평가에 비해서 상대적으로 미시적인 수준에 머무르고 있다고 보인다. 특히, 법률은 규제가 그 속성이며, 그러한 규제는 사적자치에 대한 최소한에 그쳐야 한다는 이념적 기초(자유시장적 기초)에 근거하고 있어서 평가가 처음부터 방향성을 가질 수 있으며, 이는 평가의 객관성이나 중립성이 훼손될 우려도 있다고 생각되는데 교수님의 견해는 어떠한지를 듣고 싶습니다.

## 3. 우리나라의 규제영향 분석제도

우리나라의 규제영향분석은 행정규제기본법 제7조에 근거하여 이루어지고 있습니다. 그러나 최근 규제영향분석의 효율성을 두고 많은

논란이 있는 것이 사실입니다. 규제영향분석에 관하여 논의되고 있는 문제점들을 살펴보면 교수님께서 제기하신 부처의 무관심, 자체심사의 행정요식화, 분석내용의 부실, 객관성과 전문성결여, 의원입법의 규제영향분석 배제를 들 수 있고 이에 대해서 전적으로 동감합니다.

또한 개선방안으로서 제시한 준수율에 대한 고려와 비용-편익 분석기법의 효과적 적용을 위하여 \* 기법의 다양성 인정, \* 기법적용의 일관성과 투명성 요구, \* 비용편익분석 이론 및 기법의 개발 필요성, \* 쉽고 명료한 표현과 요약문, \* 관련 공무원의 교육과 훈련에 대한 근본적인 검토가 있어야 한다는 지적에 동의합니다. 또한 심사체계도 \* 사전 검토제, \* 외부평가제도의 도입이 필요하다는 점도 동의합니다.

그러나 규제영향분석의 개선은 위에서 지적한 규제영향분석의 근본적인 한계로 인하여 개선의 효과가 모두 달성되기는 어려울 것으로 판단되며, 이에 대한 근본적 해결책으로서 입법평가를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단되는데 이에 대한 교수님의 견해를 듣고 싶습니다.

## 토 론 문

이 상 윤

(한국법제연구원 부연구위원)

김 교수께서는 우리나라 규제영향분석 및 비용편입분석에 관한 제도의 실태와 문제점 및 내용적 개선방안을 전문가·실무가적 입장에서 체계적으로 제시해 주셨으며, 토론자에게 많은 공부가 되었으며, 이에 깊이 감사드린다. 토론자는 제시된 개선방안의 근거에 있는 입법평가와 정책평가의 차이점에 대하여 간단하게 개인적인 의견을 개진하고, 그 외의 몇 가지 점을 지적하면서 토론에 갈음하기로 한다.

### 1. 입법평가와 정책평가의 차이

주지하는 바와 같이 입법평가는 정책평가와 중복되는 측면이 있으며, 특히 행정법규의 경우 그 내용은 정책 그 자체라고 할 수 있으므로 정책평가에 관한 논의는 기본적으로 입법평가에도 해당되는 것으로 생각된다. 다만, 입법평가의 특유한 점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 법은 일반적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 성격을 가지므로 상위규범에 대한 적합성 등의 “적법성”이나 국민간의 평등, 즉 “공평성”이 엄격하게 요구된다. 우선 법률에 대하여는 헌법에 대한 적합성이 필요하고, 조례에 대하여는 “법률의 범위 내”에서 가 아니면 위법·무효가 된다. 정책적으로 보아 아무리 우수한 법제도라고 해도 위법하다면 유지될 수 없으므로 “적법성”은 법이 성립하기 위한 전제조건이라 하겠다. 또한 “공평성”에 문제가 있는 경우는 위법으로 될 가능성이 있으며, 적어도 국민의 신뢰·협력을 얻지 못하는 결과가 된다. 물론 적법성·공평성은 정책일반에 대하여도 요구

되지만, 재정지출이나 정보 등의 자원을 활용하는 급부적인 정책의 경우에는 위법성이 문제로 되는 경우가 적으며, 공평성보다 유효성·효율성이 중시된다고 하겠다. 이에 대하여 입법평가에서는 위법성이나 공평성을 더욱 중시할 필요가 있는 것이다.

둘째, 법에 대하여는 법원에 의한 쟁송제도가 보장되고, 당사자의 청구에 의하여 일종의 “평가”가 내려지는 구조로 되어 있다. 행정처분의 취소를 요구하는 행정소송 등에서는 그 근거가 되는 법률이나 조례의 위법성, 불공평성 등이 주장되면 법원은 일정한 심사를 하고, 당해 법률·조례를 위헌 또는 위법으로 판단하는 경우도 있다. 법원의 판단은 주로 법적인 관점에서 행해지고, 입법기관이나 행정기관의 “재량”도 인정되지만, 그러한 법적 판단과정에 있어서는 법의 필요성, 유효성 등의 정책적 타당성에 대하여도 평가되는 경우가 적지 않다. 즉, 정책평가는 일정한 제도가 만들어지지 않으면 행하여지지 않음에 대하여, 법에 대하여는 만들어지기 이전부터 일종의 “평가”가 행하여지는 구조로 되어 있는 것이다. 따라서 입법평가에 있어서는 소송제도와와의 관계를 염두에 둘 필요가 있게 된다.

셋째, 법은 원칙적으로 기한을 정하지 않고 제정되므로 정기적인 평가의 기회가 한정되어 있다. 정책의 경우, 예컨대 행정계획은 계획의 대상기간이 설정되고, 그 동안의 목표실현여부가 문제로 되며, 예산상의 사업은 매년도의 예산편성과정에서 필요성이나 유효성이라는 형태로 점검되지만, 법에 대하여는 한시법이나 검토조항이 있는 경우를 제외하고는 그 개정이나 폐지가 문제로 될 때까지 유지되기 때문에 평가의 기회가 보장되어 있지 않다. 이로부터 법에 대하여는 의식적으로 평가의 기회를 만들 필요가 있는 것이다.

이상의 차이점을 염두에 두면서 입법평가와 규제영향분석의 관계를 고찰하고, 입법평가의 구조적 정치성을 도출해야 할 것으로 생각된다.

## 2. 입법평가의 대상법률에 관한 문제

입법과정에 있어서 사유서를 첨부함으로써 비용추계서를 미첨부하는 경우가 있다는 보고자의 보고내용으로부터 보면, 입법평가의 대상이 되어야 법률의 구체화 필요성이 있다는 것을 시사하고 있다. 현행 법률의 경우를 살펴보면 규제법, 조성·육성·촉진법, 기본법 등의 다양한 법률군이 있지만, 사실상 입법평가의 대상이 될 수 있는 법률에는 한계가 있다. 이로부터 입법평가의 수단·기준 등을 수립하는 작업과 동시에 그 대상이 되는 법률군의 체계화 작업도 병행하여야 할 것으로 생각된다. 이를 통하여 입법평가가 정착됨으로써 발생하는 제도적 피로감을 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

## 3. 각종 평가·심사제도의 체계화 문제

현행 정부의 입법과정을 살펴보면 입안 후 관계부처와의 협의과정에서 부패영향평가(부패방지법 제20조의 1 제1항) 및 토지이용규제심의(토지이용규제기본법 제6조), 규제심사(행정규제기본법 제11조) 등과 같이 입법평가와 관련되는 평가 또는 심사가 행해지고 있다. 앞으로 입법평가를 논의함에 있어서는 위의 대국민적 효과·행정처분에 관한 사항 등에 대한 국가청렴위원회의 부패평가, 지역의 지구지정 등이 신설되는 법률에 대한 토지이용규제심의위원회의 심의, 규제개혁위원회의 규제심사 등과의 관계를 충분히 고려하면서 그 체계화·효율화 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 토 론 문

이 순 태

(한국법제연구원 부연구위원)

입법에 대한 법경제학적 연구에 대한 발제문의 내용을 참고로 하면서, 연구원의 입법평가사업과 관련하여 몇 가지 내용을 토론하고자 합니다.

첫째, 발제문에서의 규제영향분석과 법안비용추계가 법경제학적 연구와 어떤 관계가 있는지 명확히 할 필요가 있다. 입법으로 달성하고자 하는 입법목적은 다양한 수단으로 달성될 수 있다. 그 수단 중에는 국민의 권리와 이익을 침해 또는 제한하는 효과를 수반하는 침익적인 것도 있고, 국민의 복지를 증진하기 위해 권리와 이익을 설정 또는 부여하는 효과를 갖게 되는 급부적인 것도 있다. 규제적이며 침익적인 행정수단에 대해서는 규제영향분석이라고 하는 기법을 통해 일정 정도 입법평가의 기능을 수행할 수 있을 것이라고 생각되지만, 급부적인 내용에 관해서는 법안비용추계만으로는 평가를 할 수 없다. 법안비용추계가 의원입법의 진지성을 특히 담보하기 위한 장치로서 고안되었기 때문에, 입법을 통해 수반되는 예산지출에 대해서만 단순히 추계할 뿐 그 비용과 효과를 분석하지 않는다는 한계를 가지고 있다. 향후 급부적 행정수단을 규정하는 입법에 대해서도 법경제학적 수단 내지 입법평가 수단이 고안되어야 할 것이다.

둘째, 입법평가에 있어서 법경제학적 연구, 특히 발제문에서 언급하고 있는 규제영향분석의 결과는 법선언을 위한 결정적인 증거 또는 기준이 되기에는 부족하다. 이를 위해서는 최종적으로는 전통적 법해석학에 의한 연구방법을 통한 규범내용의 확정이나 법사회학의 방법



입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

론을 통한 준수가능성 등이 상호 연계되어야 할 것이고, 법치주의의 내용으로서 법률안의 체계적합성, 규정의 명확성, 법적 안정성 등이 더욱 중요한 기능을 발휘하지 않을까라고 하는 생각을 하게 된다. 따라서 입법에 대한 법경제학적 분석과 법학적 해석의 관계를 정립해야 하고 이를 유기적으로 입법평가라고 하는 목적에 부합되는 수단으로 활용하는 기준을 설정해야 할 것이다.

셋째, 입법목적을 실현하기 위해서는 자원을 분배해야 하는데, 여기서 전체적으로 비용과 편익이 발생할 경우, 비용과 편익을 누구에게 부담시킬 것인가는 역시 정치적 문제이다. 이 정치의 문제를 입법평가에서 또는 법경제학에서 어떻게 판단할 것인가도 중요한 과제가 아닐까 생각된다. 지역적 또는 계층적으로 막대한 비용이 발생한다고 하더라도 국가적으로 또는 전체 국민에게 널리 발생하는 근소한 편익이 있다면 정치적으로는 어떻게 평가되어야 하는가. 이런 문제를 입법평가에서는 어떻게 고려해야 하는가? 10명 중 1인에게 비용 10과 9인에게 편익 1을 발생시키는 법안일 경우, 10명 중 1인에게 비용 10과 9인 각자에게 편익 2를 발생시키는 경우, 10명 중 1인에게 비용 5와 9인 각자에게 편익 3을 발생시키는 경우 등 무수한 비용편익의 결과가 정치적으로 어떻게 고려되어야 하며, 입법평가에서는 비용편익의 가중치를 어떻게 분배할 것인가?

연구원의 입법평가사업이 계속해서 발전되어 갈 수 있기를 기원하며, 미력하나마 도움이 될 수 있으면 적극적으로 협력할 것입니다. 오늘 토론에 불러주셔서 감사합니다.

## 토 론 문

김 수 용

(한국법제연구원 부연구위원)

### 1. 규제영향분석과 입법평가와의 관계

규제영향분석과 비용편익분석에 대하여 많은 연구를 하신 교수님의 발표 잘 들었습니다. 이 분야를 오랫동안 연구한 전문가로서 규제영향분석과 법안비용추계에 대한 내용을 잘 설명해 주셔서 많은 도움이 되었습니다.

영미법계 국가에서 실시하고 있는 ‘Regulatory Impacts Analysis(RIA)’는 우리나라에서도 행정규제기본법의 제정으로 도입되어 실시하고 있는 실정입니다. 그러나 그 내용은 조금 차이가 나는 것 같습니다. 혹시 행정규제기본법의 제정과 규제영향분석제도가 우리나라에 도입되는 과정에서 진행되었던 논의에 대해서 알고 계신 것이 있으시면 설명을 부탁드립니다.

행정규제기본법의 제정으로 규제를 신설하거나 강화하고자 하는 행정기관은 규제영향분석 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 또한 이 경우에 관계전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하도록 하고 있다(행정규제기본법 제7조). 이러한 규제영향분석제도는 영미법계 국가의 Regulatory Impacts Analysis에서 많은 영향을 받은 것입니다. 이와 유사한 제도로 최근에는 스위스, 독일 등 대륙법계 국가에서 실시하고 있는 ‘Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)’, ‘Evaluation of Legislation(EoL)’이 우리나라에서도 논의되어 왔고, 최근에는 제도화를 하자는 단계까

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

지 진행되었습니다. 입법평가를 제도화할 경우, 필요한 방법이나 기법에 대해서는 이미 실시하고 있는 규제영향분석의 그것을 활용하자는 주장이 강하게 제기되고 있습니다. 그러나 제 개인적인 생각으로는 영미법계 국가의 규제영향분석(Regulatory Impacts Analysis(RIA))과 대륙법계 국가의 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Evaluation of Legislation(EoL))는 많은 유사점을 가지고 있지만, 차이가 존재한다고 생각합니다. 그 이유 중의 하나는 입법의 제·개정이 규제를 위하여 진행되기도 하지만, 복지라든지 인권 등을 위하여 진행되기도 한다는 사실입니다. 이에 대한 교수님의 견해를 듣고 싶습니다.

## 2. 입법에 있어서 직관의 한계와 사회과학의 신뢰성

그동안의 입법과정을 살펴보면 다소 논란이 있을 수 있지만, 합리적 추론(rational reasoning) 보다는 직관(intuition)에 입각하여 입법이 된 경우가 많았다고 생각됩니다. 그 결과 중복되고 일반국민들이 이해하기 힘든 많은 법령이 제·개정되었습니다. 이와 같은 상황을 규범의 홍수라고 표현하기도 합니다. 규범의 홍수를 사전에 예방하고 사후에 수습하기 위하여 스위스와 독일 등에서는 입법평가제도를 도입하였습니다. 그리고 입법을 평가하기 위하여 사회과학적 방법이 동원되었습니다. 사회과학적 방법 중 특히 경제학적 방법과 사회(과)학적 방법은 입법의 효율성(效率性)과 적실성(適實性)을 평가하는데 유용한 도구가 되고 있습니다. 사회과학적 방법이 입법을 평가하는 도구로 동원된 것은 직관에 입각한 입법의 한계 때문이라고 생각합니다. 이러한 한계를 극복하고 합리적인 입법을 하기 위하여 사회과학적 방법이 동원된 것입니다. 이것은 사회과학적 방법에 대한 신뢰에서 비롯된 것이라고 할 수 있습니다. 과연 사회과학적 방법이 합리적 입법을 위하여 신뢰할 수 있는 최적의 방법일까요? 법(학)이 사회과학이냐에 대한 문제는 논외로 하더라도, 입법에서 사회과학적 방법이 어떻게 적용되어

야 할 것인가에 대한 것은 심도있게 논의되어야 한다고 생각합니다. 이에 대한 교수님의 견해를 듣고 싶습니다.

### 3. 비용편익과 비용효과분석을 어떻게 할 것인가

현재 우리나라에서는 국회법 등에서 재정수반 법안을 발의 또는 제안하는 경우, 그 법안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서(법안비용추계서)도 함께 제출하도록 하고 있습니다. 이처럼 법안비용추계제도는 재정수반 법안에 대상으로 하고 있습니다. 최근에 논의되고 있는 입법평가제도에서는 입법의 제·개정에 따른 효율성을 측정하기 위하여 비용과 편익, 비용과 효과 분석을 중요시하고 있습니다.

법안비용추계제도와 비용편익분석, 비용효과분석은 유사한 점을 가지고 있습니다. 그래서 입법평가 때에 사용되는 비용편익분석, 비용효과분석을 함에 있어 현재 실시하고 있는 법안비용추계제도를 응용할 것을 주장하는 경우도 있습니다. 그러나 법안비용추계는 재정수반 법안을 대상으로 그 법안이 시행될 경우 정부나 민간이 부담하게 될 재정을 예측하는 것으로서, 입법의 제·개정에 따라 정부나 민간이 부담하게 될 재정뿐만 아니라 사회적 비용, 편익, 효과를 분석하는 비용편익분석, 비용효과분석과는 차이가 있습니다.

앞에서도 지적한 것처럼 입법평가를 하기 위해서는 많은 사회과학적 방법을 동원하여 다양한 측면에서 입법의 제·개정에 따른 영향을 조사하고 분석하여야 합니다. 그 중에서도 법경제학적 분석, 비용편익분석, 비용효과분석은 입법의 효율성 검토에 있어 상당히 중요한 요소입니다. 국회예산정책처에서는 2001년 4월부터 2006년 12월까지 심사된 규제 중 중요규제 287건의 규제영향분석서에 대한 실태조사를 하여 □□정부의 규제영향분석에 대한 실태평가□□(2007. 9.)를 발간하였습니다. 이 평가보고서에 의하면, 규제영향분석서는 규제의 필요성은 잘

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

설명하고 있지만 무규제대안과 규제의 사회적 비용·편익, 시장실패, 규제의 불확실성, 집행 및 점검에 대해 ‘못함’의 비중이 70% 내외로 나타났다고 합니다. 즉, 규제에 대한 사회적 비용·편익 분석이 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있습니다. 그 요인으로 여러 가지를 생각해 볼 수 있을 것입니다. 그 중 하나로 우리나라에는 비용편익분석에 대한 전문가가 많지 않다는 점입니다. 이 부분은 입법평가 연구센터에서 직면하고 있는 고민거리 중 하나입니다. 또한 비용, 편익, 효과에 대한 항목을 어떻게 추출할 것인가도 문제입니다. 오랫동안 비용편익분석을 연구해 오신 분으로서 실무적 관점에서 비용편익 때 필요한 부분과 문제점 등에 대한 설명을 부탁드립니다.

## 토 론 문

윤 광 진

(한국법제연구원 부연구위원)

입법평가는 법률제정과 개정에 대한 논거를 제시해준다는 점에서 중요성이 커지고 있음에도 분석모형 및 평가지표의 개념적 정립이 미흡하여 현실적인 한계에 있는 것이 사실이다. 지금은 입법평가에 있어 법경제학적 분석으로서 비용편익분석을 도입, 적용하는 단계에 있어 본 연구원에서도 입법평가연구사업 2차연도에 규제성격에 따른 입법평가라는 과제를 선정하여 복권사업에 초점을 두어 비용편익을 시도하고자 한다. 이러한 맥락에서 볼 때 제1차, 제2차 워크숍은 향후 입법평가연구사업의 연구범위 및 대상을 확장하는 계기가 될 것으로 예상된다. 이번 워크숍을 통해 살펴본 주된 논점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 입법평가에 있어 한국의 법제도 현실을 보면 대륙법계에 영향을 많이 받은 것이 사실이지만 세계화시대에는 대륙법과 영미법간의 접점을 찾아가는 추세이므로 이에 대한 연구노력이 중요하다. 입법평가의 적용에 있어 상위법은 가치판단의 여지가 많아 입법평가 및 세부지표를 선정하여 이를 법에 적용하는 데 한계가 있어 따라서 비용편익을 추론하는 데 한계가 있으며 추론하는 범위도 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 현실적으로는 하위법에 적용하는 것이 타당하며 최종적으로는 하위법 전반의 평가 이루어진 다음에 상위법을 전체적 시각에서 평가하는 점증주의적 접근방법이 타당하다고 본다.

둘째, 비용편익분석에 있어 자의성 논란 및 신중한 접근이 필요하다. 비용과 편익은 측정하는 지표 및 선정항목에 따라 그 결과는 상

입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

당한 차이를 보일 수 있다. 평가추체가 비용을 과소하게 책정하려고 하는 경우 편익의 수준 및 규모에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 자의적 판단과 평가에 대한 신중함이 요구되는 이유이기도 하다. 한편 비용편익분석의 기법이 다양성은 인정하면서 산출규모 및 액수에 있어 신중적으로 이해할 필요가 있다. 또한 비용추계에 있어 경제적 비용 못지않게 사회적 비용을 추론을 고려해야 하며 이외에도 무형의 가치판단 영역에 대한 신중한 접근이 필요하다.

## 토 론 문

차 현 숙

(한국법제연구원 부연구위원)

먼저 규제영향분석과 법안비용추계에 관하여 저와 같은 문외한들도 이해하기 쉽도록 실제적인 사례를 중심으로 발표하여 주신 김태운 교수님께 감사를 드리면서, 발표를 들으면서 생긴 몇 가지 궁금증에 대한 질문들을 드리고자 합니다.

교수님께서 발표하신 내용 중에 “규제를 시장에 맡겨두고 시장이 실패하였음을 입증한 경우에 정부가 개입하는 것이 옳다. 그러나 많은 경우 규제는 시장이 실패하였음을 입증하지도 못하면서도 시작된 다”는 부분에 전적으로 공감을 합니다. 또한 교수님께서 발표하신대로 우리 사회의 경우에 규제를 도입하는 과정에서 실제 규제의 적용을 받게 되는 수범자 및 시장에 대한 조사가 부족하다고 생각합니다. 사회속에서 걸러지고 정제된 규제에 대한 담론을 통하여 규제가 도입되어야 시행착오를 줄일 수 있을 것이라고 봅니다. 입법에서도 이와 같이 담론을 담아내는 과정으로 공청회 같은 것을 두고 있지만 형식적인 절차에 지나지 않아 문제가 된다고 봅니다. 규제에 대한 사회적 담론을 담아내는 방법으로 규제를 시장에 맡겨두고 사후적으로 개입할 수 있는 절차적 방안 등 입법에의 도입 방안이 있을지 궁금합니다.

두 번째로 발표문에서 “의원입법의 경우 규제영향분석을 배제하고 있으나 시행령이나 시행규칙의 단계에서 규제영향분석을 요구할 수 있으므로 본질적인 문제점은 아니다”라고 하신 부분에 대하여 의원입법의 경우에도 규제영향분석을 실시하는 것이 바람직하지 않을지 하는 질문을 드리려 했으나 교수님께서 발표 중에 이와 관련된 입법을



입법에 대한 법경제학적 연구 - RIA와 법안비용추계를 중심으로 -

추진 중이라고 하셔서 의문이 해소되었고, 국회의 대응이 늦었지만 적절하다고 봅니다.

교수님께서 발표하신 내용 중에서 “입법과정에서 비용-편익에 대한 검토를 하는 것은 사회적으로 중요하며 사회적 약자를 대변하는 유일 무이한 방법이다”는 말씀에서 입법평가에 비용-편익이 중요한 요소의 하나로 작용하여야 한다는 평소의 생각을 다시 한번 확인할 수 있었습니다. 이와 관련하여 입법평가를 담당하게 될 전문가 양성에 있어서 비용-편익에 대한 교육이 선행될 필요가 있다는 생각이 들었습니다. 따라서 정책학, 경제학 등 입법평가와 관련된 인접 학문 간의 활발한 교류가 있어야 할 것 같습니다. 개인적으로도 입법학 이외에 정책학이나 경제학에 대한 지속적인 관심을 가져야 한다는 것을 확인 하였습니다. 더 나아가 입법평가 전문가를 양성하기 위한 훈련과 교육에도 관심을 가져야 할 것 같습니다.

입법평가연구를 위하여 귀한 시간을 내주신 김태운 교수님께 다시 한번 깊은 감사를 드리면서 토론을 마치고자 합니다.