

미국 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의에 관한 연구

김재선



미국 연방 독립규제위원회
행정입법에 대한
입법평가 의무화 논의에 관한 연구

연구자: 김재선(한경대학교 법학과 조교수, 법학박사, J.D.)

CONTENTS

Issue Paper

I. 들어가며

1. 논의의 배경 04
2. 논의의 전개 과정 06

II. 연방 독립규제위원회와 입법평가

1. 개관 09
2. 입법평가 일반론 10
3. 연방 독립규제위원회와 입법평가 13
4. 관련 법규(행정명령) 발전과정 15
 - (1) 1993년 클린턴 대통령 행정명령(Executive Order 12866) 15
 - (2) 2011년 오바마 대통령 행정명령(Executive Order 13563) 16
 - (3) 2017년 트럼프 대통령 행정명령(Executive Order 13771) 18
5. 행정입법에 대한 입법평가 운영현황 19
6. 소결 20

III. 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의

1. 개관 21
2. 최근 입법평가를 의무화한 연방법률 개정안 24
 - (1) 일반적 입법평가 의무화 법률 24
 - 1) 2017년 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)
 - 2) 2017년 민원서류 간소화법(Paperwork Reduction Act)
 - (2) 개별법으로 입법평가 의무화 법률 26
 - 1) 도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) (Public Law 111-203)
 - 2) 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act) (Public Law 104-290)
 - 3) 선물거래법(The Commodity Exchange Act) (Public Law 74-675)
 - (3) 경제규제기관에 대한 입법평가 의무화 법률 28

3. 입법평가를 확대하기 위하여 의회에서 논의 중인 법률안(Bills)	28
(1) 독립규제위원회에 대한 일반적 입법평가 의무 확대 법률안	28
1) 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act) (2017년 1월 하원 승인)	
2) 백악관 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act) (2017년 3월 하원 승인)	
(2) 개별 위원회에 대한 입법평가 의무 확대 법률안	29
1) 백악관 규제정보관리실 개혁법(The SEC Regulatory Accountability Act) (2017년 12월 하원 승인)	
2) 최종소비자 보상법(The CFTC Commodity End-User Relief Act) (2017년 1월 하원 승인)	
3) 독립위원회규제분석법(The Independent Agency Regulatory Analysis Act of 2015) (S. 1607)	
4) 경제적 선택법(Financial CHOICE Act of 2016) (H.R. 5983)	
4. 경제적 규제에 대한 입법평가 의무확대에 대한 찬반론	30
(1) 논의의 개관	30
(2) 경제적 규제에 대한 입법평가의 특수성	30
(3) 입법평가 의무화 확대 찬성론	31
(4) 입법평가 의무화 확대 반대론	32
(5) 입법평가에 대한 사법심사 강화 방안	32
(6) 경제규제에 대한 입법평가 확대에 관한 연구 사례	34
5. 소결	34

IV. 우리나라에서의 시사점



I. 들어가며



1. 논의의 배경

■ 독립규제위원회에 대한 입법평가 의무화 확대 논의 증가

- 환경, 보건, 재난관리 등에 관한 개별 법률에서 입법평가서 제출을 의무화하는 방향으로 입법이 이루어졌으나, 트럼프 행정부 들어 일반법 또는 개별법으로 (경제규제를 주로 담당하는) 독립규제위원회에 대한 입법평가의무를 확대하려는 노력이 뚜렷해지고 있음.
 - 2017년 발령된 트럼프 대통령 행정명령(Executive Order 13771)에서는 모든 행정부처에 대하여 엄격한 입법평가를 요구함.
 - ※ 다만, 대통령의 행정명령은 법체계상 다른 법률과 충돌하지 않는 범위 내에서 적용되므로 법률로 3권(입법·행정·사법)으로부터 독립적 지위를 갖는 독립규제위원회에 대한 의무가 강제되지는 않았음.
 - 2017년 1월 하원에서 승인된 법률안인 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act, 이하 RAA), 2017년 3월 하원에서 승인된 법률안인 백악관 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act, 이하 ORAA)의 경우, 독립규제위원회에도 입법평가를 의무화한다는 규정을 명시함.
 - 2017년 규제유연화법, 2017년 민원서류간소화법은 입법평가에 해당하는 문서(규제유연성 분석서, 민원서류 간소화에 관한 문서)의 작성의무를 명시하였음.
 - 2017년 도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)은 독립규제위원회에 해당하는 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau, 이하 CFPB)에 대한 입법평가를 의무화함.

- 2017년 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act), 선물거래법(The Commodity Exchange Act)에서도 입법평가를 의무화함.
- 2017년 1월 증권거래위원회(SEC) 규제개혁법(Regulatory Accountability Act)은 SEC 관련 규제의 경우 사전적 입법평가 뿐만 아니라 사후적 입법평가를 의무화함.

■ 입법평가에 관한 기존의 입장

- 미국의 경우 법률(의회제정), 행정명령(대통령 발령) 등으로 일정규모 이상의 규제 또는 개별 분야(환경, 보건, 재난관리 등)에 관한 입법평가를 상당 부분 의무화하고 있음.
- 일정 경제규모 이상에 영향을 미치는 규제에 대한 입법평가 의무화 사례
 - 1995년 미지원 의무지출 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act), 1996년 의회심사법(Congressional Review Act)이 제정되어 일정 규모 이상(\$100 million) 이상 소요되는 규제에 대하여는 입법평가보고 제출을 의무화하고, 의회심사법에 의하여 의회는 행정부에 입법평가보고를 요구할 수 있음.
 - 1993년 클린턴 행정부 행정명령(Executive Order 12866), 2011년 오바마 행정부 행정명령(Executive Order 13563)에서 모든 행정부처에 대하여 규제적 행정입법 발령 시 백악관 규제정보관리실(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)에 입법평가서(경제성 평가서)를 제출하여야 한다고 규정함.
- 개별 행정분야 규제에 대한 입법평가 의무화 사례
 - 예컨대, 1937년 홍수통제법(The Flood Control Act), 1969년 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act) 등에서 입법평가보고서를 제출하도록 하고 있음.

■ 독립규제위원회에 대한 입법평가 논의 확대

- 3권(입법 · 행정 · 사법)으로부터 독립되며, 대통령으로부터도 일정한 독립적 지위를 인정받는 연방 독립규제위원회의 경우, 대통령의 지위를 받지 않으므로 대통령 행정명령의 직접적 적용으로부터 비교적 자유로움.
- 연방 독립규제위원회의 경우, 중립적 성격을 갖고 소관 분야에 대한 전문성을 인정받으므로 행정입법(rules or regulations) 제정 권한을 가짐.

- 연방 독립규제위원회에 대한 입법평가보고서를 의회 또는 대통령실에 제출하도록 의무화하는 경우, 독립 규제위원회의 규제권한을 침해할 수 있다는 점이 지적되어 의회 입법 또는 대통령의 행정명령, 사법부의 심사에 의하여 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 사전적 입법평가는 원칙적으로 의무화되지 않아 왔음.

■ 논의의 방향

- 트럼프 행정부는 규제개혁을 목적으로 소관 행정부처 뿐만 아니라 행정부로부터 독립적 지위를 인정 받는 독립규제위원회에서 제정한 행정입법에 대하여도 입법평가를 의무화하려고 하고 있음.
- 이미 대통령 행정명령으로 행정부처에 대하여 일정규모 이상의 규제에 대한 입법평가 의무화는 실시 되고 있으나 독립적 지위를 인정받고 있는 독립규제위원회의 경우 그 적용이 이루어지지 않고 있음.
- 그러나 법률안(RAA, ORAA)에서 독립규제위원회에도 입법평가를 의무화한다는 규정을 명시하여, 독립규제위원회의 독자적 입법권한과 관련한 갈등이 나타나고 있음.¹⁾
- 특히 규제개혁법(RAA)의 경우, 2013년 미국 상원에서 행정입법심사법(Regulations from the Executive In Need of Scrutiny Act, 이하 REINS)이 논의된 이후, 의회(상·하원)과 행정부의 입법권한을 둘러싼 입법갈등 논의로 나타나고 있음.²⁾
- 우리나라에 비하여 상당히 입법평가를 적극적으로 받아들이고 있는 미국의 사례를 바탕으로 우리나라 행정입법에 대한 입법평가제도에 시사점을 도출하고자 함.

2. 논의의 전개 과정

■ 논의의 전개과정

- 제1장에서 연방 독립규제위원회와 입법평가에 관하여 검토하고자 함.

1) 관련 기사는 William W. Buzbee, "Regulatory 'Reform' That Is Anything But", 뉴욕타임즈, 2017년 6월 15일자.; Cass R. Sunstein, "A Regulatory Reform Bill That Everyone Should Like", Bloomberg, 2017년 6월 22일자.; Lisa Lambert, "Senate tees up 'accountability act' as regulation fight intensifies", Reuters, 2017년 5월 18일자. 반대하는 의견으로는 Sam Berger, "Trump's Regulatory Accountability Act is a licence to kill", Center for American Progress, 2017.5.; "Stop this assault on Science: the Regulatory Accountability Act", 2017.7.

2) 김재선, 미국 REINS법안에 관한 행정법적 논의와 시사점-미국 행정입법에 관한 의회심사제도를 중심으로-, 행정법연구, 제35호, 2013, 228-235.

- 연방정부가 광범위한 입법권을 행사하지만 연방 행정기관의 규제권한에 대하여 직접 통제하기 어려우므로 입법평가 등의 보고서를 제출하도록 함.
- 입법평가는 주로 법률에 대한 입법평가로 환경, 보건, 안전법제분야를 중심으로 발전하여 왔음. 비용-편익의 분석방법으로는 비용인식분석(Cost-Identification Analysis), 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis), 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis), 비용유용성분석(Cost-Utility Analysis)을 들 수 있음. 경제성 평가는 행정행위에 대한 절차적 통제수단으로 행정행위에 대한 민주성, 신뢰성을 향상하는 방안으로 논의됨.
- 연방 독립규제위원회는 3권(입법·사법·행정)으로부터 독립적 지위를 가지는 위원회로 대통령이 임명하지만 법령상 해임사유가 없는 한 자의적으로 해임되지 않음. 독립규제위원회에 대한 입법평가 의무화 가능성에 관하여 논란이 있으나 최근 적극적 입장이 증가하고 있음.
- 1993년 클린턴 대통령 행정명령(Executive Order 12866), 2011년 오바마 대통령 행정명령(Executive Order 13563)에서 입법평가를 의무화하지 못하였으나, 2017년 트럼프 대통령 행정명령(Executive Order 13771)에서는 독립규제위원회에 대한 입법평가를 의무화하도록 하였음. 그러나 해석상 독립규제위원회는 대통령의 지휘를 받지 않으므로 면제됨.
- 행정입법에 대한 입법평가는 일반적으로 대통령실 소속 예산관리국(OMB)에 제출하는 형태로 운영되고 있음.

○ 제Ⅲ장에서는 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의에 관하여 검토하고자 함.

- 2017년 트럼프 행정부는 독립규제위원회의 행정입법(규제)권한 행사에서 입법평가를 의무화하는 행정명령을 발령함.
- 2017년 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act), 2017년 민원서류 간소화법(Paperwork Reduction Act)에서 행정입법에 대한 입법평가를 강화함.
- 도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act), 선물거래법(The Commodity Exchange Act) 등에서 독립규제위원회에 대한 행정입법을 의무화함.
- 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act) (2017년 1월 하원 승인), 백악관 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act) (2017년 3월 하원 승인)의 경우, 법률안에서 독립규제위원회의 경우에도 입법평가가 의무화된다는 점을 명시하였음.

- 주로 경제규제를 규율하는 독립규제위원회의 입법평가 의무화에 관하여는 찬성과 반대 견해가 나뉘고 있음. 찬성 측은 경제적 규제의 적절성에 대한 의회의 심사권한 강화를 논거로 하며, 반대 측은 경제적 규제에 대한 독립규제위원회의 입법재량 확대를 주장함.
 - 주로 경제규제에 대한 입법평가를 하지 않는 경우, 법원이 당해 법규를 무효화할 수 있을지에 관하여도 찬반 의견이 나뉘고 있음. 찬성 측은 입법평가 강제화의 효용 강조를 위하여 필요하다는 견해이며, 반대 측은 행정부의 전문성을 강조함.
- 제IV장에서는 우리나라에서의 입법평가 활용방안을 검토한 후, 미국에서의 논의의 시사점을 바탕으로 추후 우리나라에서의 입법평가 활용방안을 논의하고자 함.

II. 연방 독립규제위원회와 입법평가



1. 개 관

- 연방제를 선택하고 있는 미국 헌법은 연방의회에 입법권을 부여하고 있으며, 연방의회는 광범위한 행정권한을 행정부(federal agencies)에 위임하고 있음.
- 헌법 제1조제8항(Article I Section 8): 조세부과 및 징수, 주간 거래에 관한 입법권, 외국인에 관한 정책, 화폐통제, 파산법, 우편법, 특허법, 연방법원, 군대에 관한 권한, 워싱턴 DC에 관한 법률, 헌법 집행에 필요한 입법권 등.
 - 헌법을 집행하기 위한 법률 제정권(Necessary and Proper Clause)에 관한 연방헌법의 법문은 아래와 같음.
 - “To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.” (Article I Section 8, United States Constitution).
- 연방의회는 광범위한 입법권을 행사하지만 사실상 모든 행정행위를 관할할 수 없으므로 중요한 집행 권한을 행정부에 위임하고 있음.
 - 행정부(federal agencies)는 일반적으로 행정규칙 제정권, 행정행위, 행정조사권한을 부여받고 있음.
- 하지만 연방 행정기관에 부여한 권한을 의회가 통제하기 어려우므로 이를 강제하기 위한 방안들이 논의되고 있음.

- 예컨대 행정부가 새로운 규제도입 전 또는 규제도입을 위한 청문절차 등에서 입법평가(규제영향평가 등)에 대한 보고서를 제출하도록 하고 있음.³⁾
 - 대표적인 규제영향평가는 비용효과분석(Cost-Benefit Analysis)로 행정부의 규제 도입에 따른 효과적인 경제성 평가를 의미하며, 비용효과분석의 실시·공개를 의무화함.

2. 입법평가 일반론

■ 미국의 법률에 대한 입법평가(규제효용성) 평가 개관

- 법률에 대한 입법평가는 환경, 보건 또는 안전법제를 중심으로 발전하여 왔음.
 - 도입경과⁴⁾
 - 1937년 홍수통제법(The Flood Control Act)⁵⁾에서 댐 건설 등 환경정책 결정을 위한 비용편익분석을 계량적으로 평가하기 시작함.
 - 1969년 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act)에서 환경정책결정을 위한 일반법으로 경제성 평가를 도입함.

■ 비용편익분석의 주요 방법

- 특정 법규에 대한 비용편익분석은 법규가 도입되지 않았을 때에 비하여 나타나는 결과에 대한 분석을 의미함.
- 비용 - 편익의 측정방법⁶⁾
 - 제1안: 비용인식분석(Cost-Identification Analysis)

3) David W. Perkins etc., “Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking”, *Congressional Research Service*, 2017, at 1-2.

4) 김재선, 과학기술 위험관리에서 행정법적 쟁점에 관한 소고-미국 행정법상 논의를 중심으로-, 공법연구 제44집 제3호, 2016, 224-226면.”

5) Public Law 74-738 (Flood Control Act of 1936). Carolyn Kousky, “The Economics and Politics of Green Flood Control”, Discussion Paper, Resources for the future, 2014, at 4.

6) 김재선, 과학기술 위험관리에서 행정법적 쟁점에 관한 소고-미국 행정법상 논의를 중심으로-, 공법연구 제44집 제3호, 2016, 224-226면.

- 행정목적 달성에 필요한 수단 중 가장 적은 비용이 드는 행정수단을 선택하도록 하는 방식으로 비용 최소화 수단(Cost Minimization Analysis)임.
- 제2안: 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)
 - 당해 규제 도입 이전의 비용을 기준(고정값)으로 하여 산출되는 효과가 가장 큰 정책수단을 선택하는 방식을 의미함.
- 제3안: 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)
 - 규제 도입으로 발생하는 비용과 편익의 모든 요소(경제적 요소, 정책적 요소, 심리적 요소 등)를 포함하여 산출함.
- 제4안: 비용유용성분석(Cost-Utility Analysis)
 - 규제 도입으로 인하여 발생하는 장기적으로 나타나는 경제적 또는 사회적 이익을 기준으로 산출함.

■ 행정행위(규제)에 대한 경제성 평가와 가치평가⁷⁾

- 규제영향평가에서 가치평가에 관한 일관된 기준을 제한하기 어려우므로 각 규제 분야별로 필요한 비용과 이익분석에서 필요한 기준을 제안하고 있음.
- 예컨대 보건 분야에 관한 규제평가에서 세계보건기구(WHO)는 비용 측면과 영향 측면에서 다음의 가치를 고려하여야 한다고 제안하였음.⁸⁾
 - 비용 측면: 비용 총량, 비용에 대한 가치평가, 시간 단계별 투입비용, 불확실한 비용에 대한 측량
 - 이익 측면: 이익총량, 이익에 대한 가치평가, 시간 단계별 효용, 불확실한 영향 측량

7) 김재선, 과학기술 위험관리에서 행정법적 쟁점에 관한 소고-미국 행정법상 논의를 중심으로-, 공법연구 제44집 제3호, 2016, 224-226면.

8) World Health Organization, "Guidelines for conducting cost, benefit analysis of household energy and health interventions", 2006.

법규에 대한 경제성 평가 일반적 도구⁹⁾

	Concepts	Quantification
Policy	Framework	Point estimates
	Baselines	Monetization
	Alternatives	Causal inferences
	Pros, cons	Non-market goods
	“Evidence”	Externalities
	Process	Mandates
Law	Disclosure	Requirements to conduct CBA policy
	• Data sources	Agent-monitors(courts, OIRA)
	• Format	Uniformity on key inputs:
	• Secondary statistics	• Discount rates
	Solicitation of feedback	• Models of demand

■ 경제성 평가의 정책적 의미

○ 행정규제에서 경제성 분석의 필요성 논의

- 행정행위에 대한 절차적 통제¹⁰⁾
 - 규제 도입의 긍정적 효과 예측수단, 행정부의 규제수준 제고, 발생 가능한 위험에 대한 사전적 고려, 제한적 자원의 효율적 활용 측면
- 행정행위에 대한 민주성과 신뢰성 향상
 - 투명성 제고, 행정청의 전문성에 대한 신뢰 확보

9) John C. Coates IV, “Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications”, *124 Yale Law Journal* 882, 2015.

10) Paul Rose & Christopher J. Walker, “The Importance of Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation”, Center for Capital Market Competitiveness, 2013, 11-15.

3. 연방 독립규제위원회와 입법평가

■ 연방 독립규제위원회의 의의

- 연방 독립규제위원회는 특정 행정분야에 전문성을 가진 독립 위원회로서 “입법 · 사법 · 행정” (연방 행정부 또는 대통령실 등) 중 어떤 분야에도 속하지 않은 중립적인 형태의 독립위원회를 의미함.
- 법률에 의하여 설립되지만 소관 분야에서 전문성을 가진 위원회가 운영의 주축이 되며 연방규범인 행정입법(rule or regulation)을 제정할 수 있음.

■ 연방 독립규제위원회의 연혁

- 연방대법원은 연방의회와 의회 역할이 선례 또는 판례로 명확히 정의되기 이전인 1825년, “연방의회와 입법권한 중 일부를 다른 조직(행정조직 등)에 위임할 수 있다고 판단함. (Wayman v. Southern 판결)¹¹⁾
- 이후, 1887년 주간무역위원회(Interstate Commerce Commission)는 독립규제위원회로 설립됨.

■ 연방 독립규제위원회의 예시

- 연방 독립규제위원회에는 환경청(Environmental Protection Agency), 신용협동조직(National Credit Union Administration), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission), 소비자보호위원회(Consumer Protection Safety Commission) 등¹²⁾이 있음.

■ 연방 독립규제위원회의 법적 지위¹³⁾

- 3권(입법 · 행정 · 사법)으로부터 독립적 지위를 갖는 위원회로 대통령으로부터 일정한 독립적 지위를 인정받은 조직을 의미함.

11) 23 U.S. (1825). 정하명, 미국 행정법상 독립규제위원회의 법적 지위, 공법연구, 제31집 제3호, 2003, 146-148면.

12) 독립규제위원회에 관한 법규 참조. 44 U.S.C. §3502(5).

13) 정하명, 미국 행정법상 독립규제위원회의 법적 지위, 공법연구, 제31집 제3호, 2003, 149-150면.

○ 위원 임명 또는 해임

- 임명권자: 대통령(단, 소속 정당 과반수 이상 임명 불가)
- 해임권자: 대통령(단, 임기 중 법령상 해임사유 없이 자의적 해임 금지)

※ 대통령이 면직권한을 갖는 독립위원회(independent agency)와 달리 독립규제위원회(independent regulatory agency) 위원장은 면직사유에 해당되지 않는 한 해임되지 않으므로 대통령의 통제로부터 독립적이라는 특성을 가짐.

■ 의회로부터의 독립성 보장

○ 준입법적 기능을 이행하므로 독립적인 행정입법(rules or regulations)을 제정할 수 있는 권한을 가짐.

- 독립규제위원회의 정책결정에 대하여 의회의 감독 또는 승인을 받지 않음.

■ 대통령으로부터의 독립성 보장

○ 독자적인 행정입법 제정권한을 갖고 있으므로 정부조직 구조상 이들 위원회에 일정한 행정절차를 강제할 수 있는 법률 또는 헌법상 근거는 없음.

- 예산운영, 제정법규 등에 대하여 대통령 직속 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB) 승인의 무 면제
- 대통령 행정명령(Executive Order)에 대한 적용 면제
- 행정입법 제정을 위하여 규제정보국(The Regulatory Information Service)에 관련정보 제출의무 면제

■ 경제성 평가 의무화에 관한 논란

○ 독립규제위원회의 규제권한에 대하여 일정한 절차를 강제할 수 있을지에 대해서는 논란이 있었으나, 2017년에는 적어도 경제와 관련된 규제권한을 행사하는 부처에 대하여는 규제에 대한 신뢰를 높이기 위하여 투명성을 강화하여야 한다는 논의가 우세해짐.

4. 관련 법규(행정명령) 발전과정

(1) 1993년 클린턴 대통령 행정명령(Executive Order 12866)¹⁴⁾

■ 개관 및 주요 내용

- 1993년 클린턴 대통령은 규제계획과 분석(Regulatory Planning and Review)이라는 제목의 행정명령(Executive Order 12866)을 발령함.
- 당해 행정명령은 연방정부의 모든 “규제적 행정행위(federal regulatory actions)”는 사전에 백악관 규제정보관리실(OIRA)의 검토를 받아야 한다고 규정하였음.
- 규제정보관리실(OIRA)은 당해 규제적 행정행위의 적절성에 대한 검토를 받도록 함.
 - 규제 적절성 평가 항목은 아래와 같음.
 - 대통령이 선정한 우선순위에 해당하는지 여부
 - 중복규제가 아닌지 여부
 - 규제에 대한 반대의견과 비교하여 과도하지 않은지 여부

■ 입법평가 대상

- OIRA 제출대상: 중요한 규제(significant rule) <비용기준: \$100 million>
 - 중요한 규제범위에 속하지 않는 경우, 규제도입에 있어서 비용효과를 고려하도록 권고함(의무규정은 아님).

■ 독립규제위원회에 대한 적용예외

- 행정명령(EO 12866)은 독립규제위원회에 대한 적용이 배제됨.
 - 레이건 행정부에서 독립규제위원회는 행정부(대통령)의 권력으로부터 분리되어야 한다고 규정되었으므로 대통령실 OIRA 제출이 면제됨.

※ 독립규제위원회는 문서감축법(Paperwork Reduction Act)상 제출의무도 면제됨.

14) 미국 문서기록보관소(National Archives and Records administration) 홈페이지 참조.
available at <<https://www.federalregister.gov/documents/2007/01/23/07-293/further-amendment-to-executive-order-12866-on-regulatory-planning-and-review>>.

- 다만, 권고안으로 비용효과분석 필요성이 권고되었음.¹⁵⁾

(2) 2011년 오바마 대통령 행정명령(Executive Order 13563)¹⁶⁾

■ 개 관

- 오바마 대통령은 규제개선과 규제적 분석(Improving Regulation and Regulatory Review)이라는 제목의 행정명령(Executive Order 13563)을 발령함.
- 당해 행정명령은 기본적으로 클린턴 정부의 행정명령의 이념을 강조하되, 규제가 도입될 경우 발생할 수 있는 결과 등에 대하여 회고적 분석(retrospective analysis)을 실시할 것을 권고함.

■ 1993년 행정명령과의 차이점

- 규제채택의 요건을 제안함¹⁷⁾
 - 규제도입에 따른 비용을 정당화할 이익이 있어야 함
 - 규제로 인한 부담을 최소화하는 규제를 선택
 - 선택 가능한 규제 중 이익을 최대화할 수 있는 규제를 선택

■ 경제성 평가의 공통요인 OMB 가이드라인(OMB Circular A-4)¹⁸⁾

- 경제성 평가에 관한 공통요소¹⁹⁾
 - 당해 규제의 필요성에 대한 설명(A **Statement** of the Need for the Proposed Action)
 - 당해 규제에 대한 대안 확인(An Examination of **Alternative** Approaches)
 - 당해 규제에 대한 (질적, 양적) 이익과 비용 평가(An Evaluation of the Benefits and Costs of the Proposed Action)

15) "Recommendation 2013-2 – Benefit-Cost Analysis at Independent Regulatory Agencies", available at <<https://www.acus.gov>>.

16) 미국 오바마행정부 정부기록 홈페이지 참조.

available at <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>> 참조.

17) David W. Perkins etc., "Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking", Congressional Research Service, 2017, at 4.

18) 미국 백악관 홈페이지 참조. available at <<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf>>.

19) OMB Circular A-4, September 17, 2013.

※ 필수 경제성 평가 내역: (1) 규제와 이익의 합리적 관련성, (2) 규제가 없을 때의 이익과 비용, (3) 규제 도입 시 부작용과 이익 형량

○ 연방 규제에 대한 추가적 고려사항²⁰⁾

- 외부적 효과(externality)
- 시장효과(market power)
- 비대칭정보(inadequate or asymmetric information)
- 그 밖의 사회적 목적(other social purpose)

■ 독립규제위원회 적용여부

○ 오바마 행정부에서도 독립규제위원회는 비용효과분석의무 대상에서 제외됨.

- 대통령국 OIRA는 독립규제위원회에게도 의무를 부과하는 권고안(Memorandum)을 제출하였으나, 오바마 대통령은 제외하였음.

○ 별도의 행정명령 발령 (Executive Order 13579)

- 2011년 오바마 대통령은 별도의 행정명령(Regulation and Independent Regulatory Agencies)²¹⁾을 발령하여 경제성 평가에 관한 행정명령(Executive Order 13563)을 준수할 것을 권고함.

※ 2011년 7월, 이를 뒷받침하기 위한 대통령 메모(President Memorandum) 형식의 “Regulation and Independent Regulatory Agencies”도 발령함.²²⁾

20) OMB Circular A-4, September 17, 2013.

21) Executive Order 13579.

22) President Memorandum, “Regulation and Independent Regulatory Agencies”, 2011. David W. Perkins etc., “Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking”, *Congressional Research Service*, 2017, at 5.

(3) 2017년 트럼프 대통령 행정명령(Executive Order 13771)²³⁾

■ 2017년 1월, 트럼프 대통령은 규제감축과 규제비용통제(Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)이라는 제목의 행정명령(Executive Order 13771)을 발령함.

○ 당해 행정명령은 다음의 내용을 포함하고 있음.

- 정부부처는 규제비용 표준화를 위한 절차, 비용편익이 요구되는 법규선정 기준, 비용산출 시 고려요소, 경제성 평가 감시기구를 담은 가이드라인을 발령하여야 함.
- 첫째, 행정부는 규제개혁관(Regulatory Reform Officer)를 임명하여야 하며, 규제개혁관은 이전의 규제개혁에 관한 행정명령(클린턴 행정부, 오바마 행정부) 이행여부를 점검하여야 함.
- 둘째, 행정부는 규제개혁을 위한 테스크포스(Regulatory Reform Task Force)를 설립하고 폐지할 규제를 최소한 한가지 이상 제안하고 폐지대상 규제에 대한 우선순위를 제안하여야 함.

■ 독립규제위원회 적용여부

○ 기존의 행정명령에서 독립규제위원회에 대해서는 비용효과분석의무가 면제되었음.

○ 트럼프 대통령의 행정명령에서는 모든 행정부(all agencies)라고 규율함.

- 해석상, 기존의 다른 법령과 충돌하지 않는 범위에서(not impair or otherwise affect the authority granted by law to an executive department or agency)라고 규정하여 적용대상에서 제외됨.
- 다만, 독립규제위원회에서 (행정명령과 상관없이) 자발적으로 비용편익분석보고서를 제출할 수는 있음.

23) 미국 백악관 홈페이지 참조. available at <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/Final-3c-EO-13771-guidance.pdf>>.

5. 행정입법에 대한 입법평가 운영현황

■ 개 관

- 행정의 재정적절화법(Regulatory Right-to-Know Act)²⁴⁾에 따라 대통령실 소속 예산관리국(OMB)에서 제출한 입법평가 보고서에 따르면, 2015년 회계연도동안 총 8개의 주요 연방규칙(major final rules)에 대한 비용효과보고서가 제출되었으며 이중 6개의 보고서에는 비용만 기재되어 있었음.
- ※ 행정의 재정적절화법에 따르면 대통령실 소속 예산관리국(OMB)은 의회에 입법평가결과에 관한 연간보고서를 매년 제출하여야 함.
- 연방 예산회계국(GAO)은 일반적으로 OMB Circular A-4의 가이드라인에 따라 경제규제(Dodd-Frank regulations)에 관한 보고서를 제출함.

대통령실 예산관리국(OMB) 소관 정부 위원회별 경제성 분석에 관한 보고서²⁵⁾

Agency	Number of Rules	Benefits		Costs	
		2001\$	2005\$	2001\$	2001\$
Department of Agriculture	1	\$0.0 to \$0.1	\$0.0 to \$0.2	< \$0.1	< \$0.1
Department of Energy	4	\$2.9 to \$4.7	\$3.8 to \$6.2	\$0.2 to \$0.8	\$0.3 to \$1.1
Department of Health and Human Services	2	\$0.7 to \$7.3	\$0.9 to \$9.6	\$3 to \$0.7	\$0.4 to \$0.9
Department of Homeland Security	1	\$0.1 to \$0.4	\$0.2 to \$0.5	\$0.1	\$0.2
Department of Transportation	2	\$2.4 to \$4.0	\$3.1 to \$5.2	\$1.4 to \$1.6	\$1.8 to \$2.1
Environmental Protection Agency	4	\$9.0 to \$10.8	\$11.8 to \$14.2	\$1.5 to \$1.6	\$2.0 to \$2.1
Joint Department of Transportation and Environmental Protection Agency	1	\$6.7 to \$9.7	\$8.8 to \$12.8	\$0.8 to \$1.1	\$1.1 to \$1.5
Total	16	\$13.6 to \$27.3	\$17.8 to \$35.8	\$3.3 to \$4.9	\$4.3 to \$6.4

24) 31 U.S.C. §1105.

25) 미국 대통령실 홈페이지 참조, "2017 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act", Office of Management and Budget, 2017, at 22.

6. 소 결

■ 미국의 독립규제위원회에 대한 입법평가 의무화의 타당성

- 미국에서는 보건, 환경, 안전법제 분야를 중심으로 발전하였던 입법평가 제도를 경제적 규제권한을 주로 갖고 있는 독립규제위원회에도 확대하려는 움직임이 증가하고 있음.
- 입법평가는 비용 및 편익분석의 산출방식에서 변동성이 크지만, 행정부의 권한이 커지고 있는 현실에서 규제권한의 절차적 통제수단으로 미국 행정절차에서 그 중요성이 더욱 커지고 있음.

■ 미국의 독립규제위원회에 대한 입법평가 의무화의 가능성

- 다만, 3권(입법·사법·행정)으로부터 독립적 지위를 갖는 독립규제위원회에 대하여 대통령실 소속 예산관리국(OMB) 또는 행정부 소속 예산회계국(GAO)에 제출하도록 하는 것이 바람직한지에 관한 논란이 있음.

Ⅲ . 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의



1. 개 관

■ 트럼프 행정부의 입법평가 강화 경향

- 의회에서 경제적 규제권자인 독립규제위원회의 행정입법에도 입법평가를 의무화하거나 입법평가의 항목을 엄격화하는 법률들을 다수 결의함.
- 트럼프 대통령 행정명령에서도 독립규제위원회의 입법평가 의무를 규정함.
 - 기존 법률과 달리 입법평가 의무화 대상에 모든 행정부(all agencies)라고 추상적으로 규율하는 대신 “독립 규제위원회 또는 경제적 규제위원회” 등을 명시적으로 포함하고 있음.

■ 입법평가를 의무화한 연방법률 개정안

- 일반적 입법평가 의무화 법률
 - 2017년 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act), 2017년 민원서류 간소화법(Paperwork Reduction Act)
- 개별법으로 입법평가 의무화 법률
 - 도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act), 선물거래법(The Commodity Exchange Act)
- 경제규제기관에 대한 입법평가 의무화 법률
 - 공동체 개발과 규제개혁법(The Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act)

○ 입법평가 확대를 위하여 의회에서 논의 중인 법률안(Bills)

- 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act) (2017년 1월 하원 승인), 백악관 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act) (2017년 3월 하원 승인), 백악관 규제정보관리실 개혁법(The SEC Regulatory Accountability Act) (2017년 12월 하원 승인), 최종소비자 보상법(The CFTC Commodity End-User Relief Act) (2017년 1월 하원 승인), 독립위원회규제분석법(The Independent Agency Regulatory Analysis Act of 2015) (S. 1607), 경제적 선택법(Financial CHOICE Act of 2016) (H.R. 5983)

독립규제위원회에서 대통령실 소속 OMB에 제출한 입법평가 내역(일부)²⁶⁾

Agency	Rule	Information on Benefits or Costs	Monetized Benefits	Monetized Costs
Consumer Financial Protection Bureau	Operations in Rural Areas under the Truth in Lending Act (Regulation Z); Interim Final Rule (81 FR 16074)	Yes	No	No
Commodity Futures Trading Commission	Margin Requirements for Uncleared Swaps for Swap Dealers and Major Swap Participants - Cross Border Application of the Margin Requirements; Interim Final and Final Rules (81 FR 636, 81 FR 34818)	Yes	No	No
Department of Energy, Federal Energy Regulatory Commission	Revised Critical Infrastructure Protection Reliability Standards (81 FR 4177)	No	No	No
Department of Treasury, Office of the Comptroller of the Currency; Federal Reserve System; Federal Deposit Insurance Corporation; Farm Credit Administration; Federal Housing Finance Agency	Margin and Capital Requirements for Covered Swap Entities (80 FR 74840)	Yes	No	No

26) 미국 대통령실 홈페이지 참조, "2017 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act", Office of Management and Budget, 2017, at 32-34.

Agency	Rule	Information on Benefits or Costs	Monetized Benefits	Monetized Costs
Securities and Exchange Commission	Security-Based Swap Transactions Connected with a Non-U.S. Person's Dealing Activity that are Arranged, Negotiated, or Executed by Personnel Located in a U.S. Branch or Office or in a U.S. Branch or Office of an Agent; Security-Based Swap Dealer De Minimis Exception (81 FR 8598)	Yes	No	Yes
Securities and Exchange Commission	Simplification of Disclosure Requirements for Emerging Growth Companies and Forward Incorporation by Reference on Form S-1 for Smaller Reporting Companies; Interim Final Rule (81 FR 2743)	Yes	No	Yes
Securities and Exchange Commission	Standards for Covered Clearing Agencies (81 FR 70786)	Yes	No	Yes

독립규제위원회에서 대통령실 소속 OMB에 제출한 전체 행정입법안²⁷⁾

Agency	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)	-	-	-	-	-	2	4	1	-	1
Commodity Futures Trading Commission (CFTC)	-	-	-	-	1	13 ¹⁴⁸	2	4 ¹⁴⁹	-	1
Consumer Product Safety Commission (CPSC)	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
Department of Treasury, Office of the Comptroller of the Currency (OCC)	-	-	-	-	-	1 ¹⁵⁰	-	3 ¹⁵¹	2 ¹⁵²	3 ¹⁵³
Farm Credit Administration	-	-	-	-	-	-	-	-	1 ¹⁵⁴	2 ¹⁵⁵
Federal Communications Commission (FCC)	2	4	-	-	-	-	1	1	1	-
Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	-	-	-	-	-	1 ¹⁵⁶	1	4 ¹⁵⁷	2 ¹⁵⁸	3 ¹⁵⁹

27) 미국 대통령실 홈페이지 참조, "2017 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act", Office of Management and Budget, 2017, at 90.

2. 최근 입법평가를 의무화한 연방법률 개정안²⁸⁾

(1) 일반적 입법평가 의무화 법률²⁹⁾

1) 2017년 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)³⁰⁾

■ 개 관

○ 주요 내용

- 규제유연화법에 따르면 모든 규제기관(all regulatory agencies)은 규제 발령 시 규제유연성 분석서(regulatory flexibility analysis)를 작성하여야 함.³¹⁾

○ 규제유연성 분석서상 의무적 검토 사항

- ① 규제사유
- ② 적용대상 소기업
- ③ 관련 보고서 등 문서
- ④ 소기업에 영향을 최소화할 수 있는 제안된 규칙에 필적하는 대안(significant alternative)

28) David W. Perkins etc., "Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking", *Congressional Research Service*, 2017, at 16-17.

29) David W. Perkins etc., "Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking", *Congressional Research Service*, 2017, at 6-8.

30) Public Law 96-354, 5 U.S.C. §§ 601-612.

31) Report on the Regulatory Flexibility Act, FY 2017, 2018, b-2017.pdf>.

2) 2017년 민원서류 간소화법(Paperwork Reduction Act)³²⁾

■ 개 관

○ 주요 내용

- 민원서류의 부담을 줄이기 위하여 행정부는 서류작성 및 관리에 걸리는 시간 대비 효용을 고려하여 서류를 간소화하도록 법률을 제정함.

○ 제출 의무 사항

- 수집대상 정보, 정보기록 필수사항, 제3자와 관련된 사항 등으로 구분하여 제출
- 민원서류 수집을 위해서는 서류작성에 필요한 시간 대비 서류작성으로 얻는 효용(이익)
 - 일반적으로 민원서류 작성 걸리는 시간(burden-hour)을 비용으로 산출
 - 부담시간(burden-hour) 산정 시 “민원서류 작성 횟수, 민원서류의 숫자, 민원인이 (서류작성을 위하여) 정보를 수집하는데 걸리는 시간”으로 항목을 나누어 평가함
- 모든 행정기관은 OIRA로부터 매 3년마다 승인을 얻어야 하며, OIRA는 문서감축법상 불필요한 규제라고 판단되면 불승인할 수 있음.

■ 독립규제위원회의 적용여부

- 독립규제위원회의 경제성 분석서 제출이 의무화되지는 않으나 대통령실 예산관리국(OMB)에 제출할 수 있음.

32) Public Law 96-511. 44 U.S.C. §§ 3501?3521. Maeve P. Carey, “Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process”, *Congressional Research Service*, 2014, 14-16.

(2) 개별법으로 입법평가 의무화 법률

1) 도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) (Public Law 111-203)³³⁾

■ 개 관

- 독립규제위원회에 해당하는 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau, 이하 CFPB)에 대한 입법평가를 의무화함.

■ 구체적 내용

○ 입법평가 시 고려사항

- (소비자와 이해관계인 기준으로 한) 잠재적 이익과 비용

※ 필수포함사항: 소비자가 경제적 재화(financial products) 또는 서비스에 대하여 제한되는 접근권

- (이해관계인)에게 미치는 영향, 외곽 지역(rural area)에 미치는 영향

○ 법률의 원문은 다음과 같음.

- (“The Bureau(CFPB) shall consider (i) the potential benefits and costs to consumers and covered persons, including the potential reduction of access by consumers to consumer financial products or services resulting from such rule; and (ii) the impact of proposed rules on covered persons, as described in section 5516 of this title, and the impact on consumers in rural areas”). <12 U.S. Code § 5512>

33) 12 U.S.C §5512.

2) 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act) (Public Law 104-290)³⁴⁾

■ 구체적 내용

- 독립위원회에 해당하는 증권관리위원회(The Securities and Exchange Commission)에 대하여 행정행위 결정에 있어서 경제성 분석을 실시할 것을 의무화함.
- 법률의 원문은 다음과 같음.
 - “shall consider (...) the impact any such rule or regulation would have on competition” <15 U.S.C § 78w(a)(2).>

3) 선물거래법(The Commodity Exchange Act) (Public Law 74-675)³⁵⁾

■ CFTC는 규칙제정 시 “비용 대비 효과분석”을 고려하여 제출하여야 함.

■ 구체적 내용

- 입법평가 시 고려사항
 - 시장참여자화 공공의 이익 보호방안
 - 가격결정상 고려사항
 - 건전한 위험관리방안 고려
 - 그밖의 이익 고려
- 법률의 원문은 다음과 같음.
 - “The costs and benefits of the proposed Commission action shall be evaluated in light of (A) considerations of protection of market participants and the public; (B) considerations of the efficiency, competitiveness, and finan-

34) 15 U.S.C § 78w(a)(2).

35) 7 U.S.C § 19(a)(2).

cial integrity of futures markets; (C) considerations of price discovery; (D) considerations of sound risk management practices; and (E) other public interest considerations.” <7 U.S.C § 19(a)(2)>.

(3) 경제규제기관에 대한 입법평가 의무화 법률

■ 공동체 개발과 규제개혁법(The Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act) (Riegle Act)³⁶⁾

○ 금융기관에 대한 비용편익분석을 추구함.

- 기일제한, 보고 및 정보공개 등의 의무사항 규율 시 각 규제의 비용 대비 효용에 관한 보고서를 제출하도록 함.

3. 입법평가를 확대하기 위하여 의회에서 논의 중인 법률안(Bills)

(1) 독립규제위원회에 대한 일반적 입법평가 의무 확대 법률안

1) 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act) (2017년 1월 하원 승인)

■ 법안의 개요

- 법안은 미국의 연방 입법 및 연방규칙 제정절차를 강화하기 위한 절차를 규율한 법으로 2017년 1월 238-183으로 하원에서 승인되었으며³⁷⁾, 2017년 4월 상원에서 심의되었으나 아직까지 입법되지는 않았음. 하지만 하원 승인 이후 미국 행정법학계의 주요 관심의 대상이 되고 있음.
- 이 중 이미 승인된 하원 법안은 “Such report **shall become part of the rulemaking record.** (...) A proposed rule (...) if the OIRA of OMB or **independent regulatory** determines that the proposed rule is likely to result in (...) (2) a major **increase in costs** or prices for consumers (...) (3) significant adverse effects (...) (4) a

36) 12 U.S.C. §4802(a).

37) “Assessing the Regulatory Accountability Act”, 2017.5, the Regulatory Review, available at <<https://www.theregreview.org/2017/05/30/assessing-regulatory-accountability-act/>>.

38) 원문은 미국 국회 홈페이지 참조. available at <<https://www.congress.gov/115/bills/hr5/BILLS-115hr5ih.pdf>>.

significant economic impact on a substantial number of small entities.”라고 규정하여 독립규제위원회도 입법평가를 하여야 함을 규정하고 있음. (H.R. 5. Section 306 (3)(e), January 3, 2017).³⁸⁾

2) 백악관 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act) (2017년 3월 하원 승인)

■ OIRA에 경제성 평가에 관한 검토권한을 부여함.

○ 특히 백악관 OIRA는 경제성 평가 검토범위를 확대하여 “**OIRA's review is expanded** to include the significant regulatory actions of **independent regulatory agencies.**”라고 규정함. (H.R. 1009).

(2) 개별 위원회에 대한 입법평가 의무 확대 법률안

1) 백악관 규제정보관리실 개혁법(The SEC Regulatory Accountability Act) (2017년 12월 하원 승인)

■ SEC에 규제도입 전 뿐만 아니라 도입 후에도 경제성 평가 의무화

2) 최종소비자 보상법(The CFTC Commodity End-User Relief Act) (2017년 1월 하원 승인)

■ CFTC는 규제의 대안분석, 경제성 평가의 적정성을 고려하여야 함.

3) 독립위원회규제분석법(The Independent Agency Regulatory Analysis Act of 2015) (S. 1607)

■ 독립규제위원회에 대하여도 대통령 행정명령에 따른 경제성 분석의무를 따르도록 법률로 제정함. (Executive Order 12866 포함, OIRA 분석서 포함)

4) 경제적 선택법(Financial CHOICE Act of 2016) (H.R. 5983)

■ 모든 직·간접적, 양적·질적 편익분석을 실시하도록 함.

4. 경제적 규제에 대한 입법평가 의무확대에 대한 찬반론

(1) 논의의 개관

- 연방규제에 있어서 입법평가는 “환경, 보건, 안전 등”의 영역에서 다양하게 활용되고 있으나 입법평가의 핵심적인 쟁점은 “경제적 영역에서의 규제이익 측정”의 문제에 있음.³⁹⁾

(2) 경제적 규제에 대한 입법평가의 특수성

■ 환경분야의 입법평가와의 비교 논의

○ 개 관

- 미국에서 2015년 이전까지 입법평가가 주로 환경분야에서 이루어졌다면, 경제규제 분야에서의 입법평가는 이와 차이가 있으므로 별도의 논의가 필요하다는 견해와, 본질적으로 차이가 없다는 견해가 대립됨.

○ 환경규제와는 차이가 있으므로 경제규제에 별도의 입법평가가 필요하지 않다는 견해 (John Cochrane 교수, Jeffrey Gordon 교수)⁴⁰⁾

- 일반적 체계(natural system)에서 비용-효과는 인간(계획자)에 의한 변동을 받지 않음.
- 환경규제와 달리, 경제규제는 이후 경제구조 속에서 적응하면서 사전에 예상하지 못한 결과가 나타날 수 있음. 즉, 경제적 규제는 규범적으로 도출되는 가치(normative derived values)의 지속적인 변화를 통하여 결과가 나타남.⁴¹⁾

○ 환경규제와 경제규제는 차이가 없으므로 경제규제에도 입법평가가 필요하다는 견해 (Eric A. Posner 교수, E. Glen Weyl 교수)⁴²⁾

39) Richard L. Revesz, “Cost-Benefit Analysis and the Structure of the Administrative State: The Case of Financial Services Regulation”, 34 *Yale Journal on Regulation* 2, 2017, 550-551.

40) Jeffrey N. Gordon, “The Empty Call for Benefit-Cost Analysis in Financial Regulation”, 43 *Journal of Legal Studies* S2, 2014, 350-352.

41) Jeffrey N. Gordon, “The Empty Call for Benefit-Cost Analysis in Financial Regulation”, 43 *Journal of Legal Studies* S2, 2014, 350-352.

42) Eric A. Posner & E. Glen Weyl, “Cost-Benefit Analysis of Financial Regulations: A Response to Criticisms”, 124 *Yale Law Journal* 882, 247-250.

- 경제규제에 대한 입법평가의 타당성(advisability) 및 불확실성(uncertainty)에 대한 우려는 과도함.
- 경제규제로 인한 결과를 예측할 수 있는 국제적 경험과 데이터 등이 풍부하므로 신뢰할만한 변수(valuation)를 찾을 수 있음.
- 특히 환경규제의 경우에도 이미 존재하였던 변수에 대한 사회적 우려를 줄여나간 점을 고려한다면, 경제규제의 경우에는 그 간극을 더욱 극복할 수 있을 것으로 주장함.

(3) 입법평가 의무화 확대 찬성론⁴³⁾

■ 주장의 요지: 경제적 규제의 적절성에 대한 의회의 심사권한 강화

※ 대표적으로 Cass Sunstein, Posner, Weyl 교수는 경제적 규제에 대한 입법평가의 필요성을 인정함.⁴⁴⁾

■ 주장의 논거

- 경제규제에 대한 입법평가가 타 규제에 대한 입법평가에 비하여 입법자에 대해 과도한 부담이 되는 것은 아님.
 - 모든 규제의 수범자는 인간이므로 결과를 예측하기 어려운 불확실성을 안고 있음. 경제규제라 하여 더 부담이 되는 것은 아님.
- 경제규제의 경우 전체 경제에 미치는 영향이 더 크기 때문에 경제성 평가의 필요성이 더 큼.
- 입법평가를 통하여 경제규제 집행에 있어서 신뢰 또는 책임감을 부여할 수 있음.
- 입법평가에서 일정한 정도의 불확실한 변수는 언제나 전제됨. 적어도 입법평가를 통하여 규제효용을 판단하면서, 규제비용의 정당성을 입증할 수 있으며, 차후 규제를 계속할지에 대한 정책결정을 할 수 있음.

43) David W. Perkins etc., "Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking", *Congressional Research Service*, 2017, at 13-14.

44) Cass R. Sunstein, "Financial Regulation and Cost-Benefit Analysis", *124 Yale Law Journal* 124, 2015.

(4) 입법평가 의무화 확대 반대론⁴⁵⁾

■ 주장의 요지: 경제적 규제에 대한 독립규제위원회의 입법재량 확대 주장

※ 대표적으로 John C. Coates IV 교수는 경제적 규제에 대한 입법평가 의무화에 대하여 비판의견을 제안함.⁴⁶⁾

■ 주장의 논거⁴⁷⁾

- 경제적 규제에 대한 경제성 평가는 다른 영역(사회적 또는 정치적 규제)에 비하여 불확실성(분쟁가능성)이 더 높음.
 - 경제적 규제는 인간을 대상으로 이루어지므로 규제의 집행권자-수법자의 대응에 따라 규제효과가 달라질 수 있음.
 - 특정 산업에 대한 경제성 평가가 이루어지지만 실제 규제효과는 전체 경제구조와 연관되어 이루어짐.
 - 기술발전 등으로 인하여 경제성 평가의 결과는 집행시기에 따라 변화될 가능성이 높음.
 - 경제성만 강조되어 사회적 효용을 경시할 가능성이 높음.
- (주요 경제규제기관인) 독립규제위원회의 경제성 평가능력의 문제

(5) 입법평가에 대한 사법심사 강화 방안

■ 논의의 대상

- 입법평가를 미실시하고 경제규제를 발령한 경우 행정행위 발령상의 하자(절차 미준수) 이유로 규제를 취소 또는 무효화할 수 있는지가 문제됨.

■ 사법심사의 법적 근거

- 행정절차법상 행정입법에 대한 사법심사에 관한 규정⁴⁸⁾

45) David W. Perkins etc., "Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking", *Congressional Research Service*, 2017, at 13-14.

46) John C. Coates IV, "Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications", *124 Yale Law Journal* 882, 2015.

47) John C. Coates IV, "Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications", *124 Yale Law Journal* 882, 2015.

48) 5 U.S.C. §101.

- 법원은 행정부에서 법에서 정한 절차를 따르지 않은 경우 당해 행정행위를 위법으로 판단할 수 있음.
(hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be (...) without observance of procedure required by law.)
- 다만, 법원이 행정행위의 하자를 이유로 효력을 부인하기 위해서는 당해 행위가 자의적(arbitrary and capricious) 수단으로 이루어졌는지를 기준으로 검토하여야 함.
- ※ Motor Vehicles Manufacturers Association v. State Farm, 463 U.S. 29 (1983).

■ 기존 규제 입법평가에 대한 법원의 입장

- 1995년 미지원 의무지출 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)이 제정되어, \$100 million 이상 연방재정이 소요되는 규제에 대해서는 입법평가(질적 평가 및 양적 평가) 제출을 의무화함.⁴⁹⁾
- 1996년 의회심사법(Congressional Review Act)은 \$100 million 이상 연방재정이 소요되는 규제에 대해서는 의회는 행정부에 입법평가보고서를 요구할 수 있음.
- 유해물질통제법(Toxic Substance Control Act), 안전음용수법(Safe Drinking Water Act) 등에서 명시적으로 경제성 평가를 규율함.⁵⁰⁾

■ 긍정적 입장

- 입법평가를 하지 않더라도 경제규제 발령이 가능하다면 절차 자체가 형해화될 수 있음.
- 상당수 경제규제가 (대통령으로부터 독립적 지위를 보장받은) 독립위원회에게 부과되므로 사법부 외에 입법평가 의무화를 실질적으로 보장할 수 있는 기관은 없음.

49) 2 U.S.C. § 1532(a)(2).

50) Paul Rose & Christopher J. Walker, "The Importance of Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation", Center for Capital Market Competitiveness, 2013, 5-6. available at <<https://centerforcap.wpengine.com/wp-content/uploads/2010/04/CBA-Report-3.10.13.pdf>>.

■ 부정적 입장⁵¹⁾

- 입법평가에 대한 사법적 통제는 필요하지만 아직까지는 행정부의 전문성을 더 높이 평가함. (법원이 경제규제의 경제성 평가에 대하여 전문적으로 판단하기 어려움)

(6) 경제규제에 대한 입법평가 확대에 관한 연구 사례

■ 미국 상무부 산하 자본시장경쟁센터(Center for Capital Market Competitiveness)⁵²⁾

- 모든 경제서비스 규제대상자에게 엄격한 경제성 평가를 요구함.

■ 미국 기업연구소(American Enterprise Institute)⁵³⁾

- 연방 경제규제기구에 대하여 행정명령에서 요구한 방식에 따른 경제성 평가 의무화 필요성 요구

5. 소 결

■ 입법평가 확대를 위한 논의가 확산됨.

- 2017년 트럼프 대통령의 행정명령, 규제개혁법(Regulatory Accountability Act), 규제정보관리실 개혁법(The OIRA Insight, Reform, and Accountability Act) 등 입법평가를 의무화하려는 입법론이 다수 논의됨.
- 일반 입법절차에 관한 법률 외에도 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), 전국 주식시장 활성화법(The National Securities Market Improvement Act), 선물거래법(The Commodity Exchange Act) 등 경제규제 관할하는 기관에 대한 입법평가 의무화에 관한 입법도 비교적 적극적으로 이루어짐.

51) Eric A. Posner & E. Glen Weyl, "Cost-Benefit Analysis of Financial Regulations: A Response to Criticisms", *124 Yale Law Journal* 882, 260-261.

52) Paul Rose & Christopher J. Walker, "The Importance of Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation", Center for Capital Market Competitiveness, 2013, 30-37. available at <<https://centerforcap.wpengine.com/wp-content/uploads/2010/04/CBA-Report-3.10.13.pdf>>.

53) Abby McCloskey and Hester Peirce, "Holding Financial Regulators Accountable-A Case for Economic Analysis, American Enterprise Institute", 2014.

■ 입법평가 확대에 관한 찬반 의견이 제안되고 있음.

○ 특히 일반 행정절차에 관한 법률인 규제개혁법과 관련하여 찬성 또는 반대 의견이 제안되고 있음.

- 찬성 측은 경제적 규제의 적절성에 대한 의회의 심사권한 강화를 주장하면서 경제규제에 대한 입법평가가 타 규제에 대한 입법평가에 비하여 입법자에 대해 과도한 부담이 되는 것은 아니라는 점, 경제규제의 경우 전체 경제에 미치는 영향이 더 크기 때문에 경제성 평가의 필요성이 더 크다는 점, 입법평가를 통하여 경제규제 집행에 있어서 신뢰 또는 책임감을 부여할 수 있다는 점을 고려할 때, 적어도 입법평가를 통하여 규제효용을 판단하면서, 규제비용의 정당성을 입증할 수 있으며, 차후 규제를 계속할지에 대한 정책 결정을 할 수 있다고 주장함.
- 반대 의견은 입법평가가 행정부의 입법권을 제한하는지에 관한 미국의 논의는 행정위원회의 조직과 구조에 관한 논의이므로 독립규제위원회 형식의 행정조직이 없는 우리나라와는 일정한 차이가 있음을 전제하여야 한다고 주장함.

■ 입법평가의 주체, 기준, 방법 등이 상당히 활성화된 미국의 경우에도 입법평가를 규범화의 전적인 전제는 아니지만 규범적 결단의 근거로는 활용할 수 있음을 전제로 논의되고 있음. 이러한 논의를 바탕으로 우리나라에서의 시사점을 고찰하고자 함.

IV . 우리나라에서의 시사점



1. 개관

■ 우리나라에서 입법평가 활용 현황⁵⁴⁾

- 우리나라의 경우, 1997년 규제개혁을 위한 입법평가제도가 도입된 이래 행정영향분석제도에서 실시되어 왔음.
- 법률 제정을 위한 사전적 입법평가는 개별법률을 통하여 이루어지거나 조례에 대한 입법평가에 관한 논의가 주로 이루어지고 있음.⁵⁵⁾
- 행정청이 제정하는 법규(행정입법)에 대한 입법평가 논의는 상대적으로 적극적으로 이루어지지 않고 있음.⁵⁶⁾

■ 미국에서의 논의의 시사점

- 미국에서의 논의는 주로 대통령실의 행정명령을 중심으로 규제개혁의 측면에서 접근되고 있음.
- 일반 입법 뿐만 아니라 3권(입법·사법·행정)으로부터 독립하여 경제규제 권한을 가진 독립규제위원회의 경우에도 개별법 등을 통하여 상당부분 입법평가가 이루어지고 있음.

54) 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구, 제39집 제4호, 2011, 191-203. 백옥선, 입법형식과 입법평가, 공법연구, 제45집 제2호, 2016, 14-26면.

55) 최유, 자치입법에 대한 입법평가와 개선과제, 입법학연구, 제13권 제1호, 2016, 179-185. 김수연, 조례 입법평가의 현황과 과제, 국가법연구, 제12권 제1호, 2016, 33-45면. 최환용, 조례에 대한 입법평가제도 도입가능성, 지방자치법연구, 제9권 제2호, 2009, 347-352면.

56) 김태호, 규제입법평가 제도의 법제화와 운용 방향-대형마트 규제입법의 사례 분석을 글감으로-, 공법연구, 제46권 제2호, 2017, 380-387면.

- 다만, 입법평가의 의무화를 일반 행정절차법 등으로 규율하려는 논의, 규제개혁법(The Regulatory Accountability Act) 등에 관한 논의는 지속적으로 미국 사회에서 논의의 대상이 될 것으로 생각됨.
- 규제에 관한 입법평가를 통하여 입법의 유효성, 적절성 등을 평가할 수 있으므로 규제의 주체, 기준, 방법에 관한 보다 광범위한 연구를 전제로 입법평가 의무화에 관한 논의가 전개되어야 할 것으로 생각됨.

■ 추후 우리나라에서 입법평가 활용방안

- 입법평가에 관한 논의가 시작된 지 오랜 시간이 걸렸지만 광범위한 입법평가에 관한 논의는 여전히 진행중에 있음.
- 입법평가제도에 긍정적인 관점으로 다양한 기법을 발전시켜온 미국의 경우에는 각 행정 영역(환경, 보건, 경제 등)별로 입법평가 기준을 가이드라인으로 제안하면서 입법평가의 평가기준, 필수고려요소 등을 제안하고 있음.
- 입법이라는 규범적 결단은 의회의 고유한 권한이며, (우리나라의 경우) 행정입법권한은 법률의 위임 하에서 이루어지므로 입법평가에 관한 의회의 입법적·규범적 결단 범위는 (독립위원회의 입법권을 광범위하게 인정하는) 미국에 비하여 상대적으로 넓게 인정될 수 있음.
- 입법평가의 주체, 입법평가 결과에 대한 판단기관, 입법평가의 평가기준 등에 관하여 여러 연구가 이루어지고 있으나 더 많은 사회적 합의를 통하여 입법평가를 확대해 나갈 필요가 있을 것으로 생각됨.

참고문헌



1. 국내문헌

- 김수연, 조례 입법평가의 현황과 과제, 국가법연구, 제12권 제1호, 2016.
- 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구, 제39집 제4호, 2011.
- 김재선, 과학기술 위험관리에서 행정법적 쟁점에 관한 소고-미국 행정법상 논의를 중심으로-, 공법연구 제44집 제3호, 2016.
- 김재선, 미국 REINS법안에 관한 행정법적 논의와 시사점-미국 행정입법에 관한 의회심사제도를 중심으로-, 행정법연구, 제35호, 2013.
- 김태호, 규제입법평가 제도의 법제화와 운용 방향-대형마트 규제입법의 사례 분석을 글감으로-, 공법연구, 제46권 제2호, 2017.
- 백옥선, 입법형식과 입법평가, 공법연구, 제45집 제2호, 2016.
- 정하명, 미국 행정법상 독립규제위원회의 법적 지위, 공법연구, 제31집 제3호, 2003.
- 최유, 자치입법에 대한 입법평가와 개선과제, 입법학연구, 제13권 제1호, 2016.
- 최환용, 조례에 대한 입법평가제도 도입가능성, 지방자치법연구, 제9권 제2호, 2009.

2. 해외문헌

- Abby McCloskey and Hester Peirce, "Holding Financial Regulators Accountable-A Case for Economic Analysis, American Enterprise Institute", 2014.
- Carolyn Kousky, "The Economics and Politics of Green Flood Control", Discussion Paper, Resources for

the future, 2014.

- Cass R. Sunstein, “Financial Regulation and Cost-Benefit Analysis”, *124 Yale Law Journal* 124, 2015.
- David W. Perkins etc., “Cost-Benefit Analysis and Financial Regulator Rulemaking”, *Congressional Research Service*, 2017.
- Eric A. Posner & E. Glen Weyl, “Cost-Benefit Analysis of Financial Regulations: A Response to Criticisms”, *124 Yale Law Journal* 882, 2015.
- Jeffrey N. Gordon, “The Empty Call for Benefit-Cost Analysis in Financial Regulation”, *43 Journal of Legal Studies* S2, 2014.
- John C. Coates IV, “Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications”, *124 Yale Law Journal* 882, 2015.
- Maeve P. Carey, “Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process”, *Congressional Research Service*, 2014.
- Paul Rose & Christopher J. Walker, “The Importance of Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation”, Center for Capital Market Competitiveness, 2013.
- Richard L. Revesz, “Cost-Benefit Analysis and the Structure of the Administrative State: The Case of Financial Services Regulation”, *34 Yale Journal on Regulation* 2, 2017.
- President Memorandum, “Regulation and Independent Regulatory Agencies”, 2011.
- World Health Organization, “Guidelines for conducting cost, benefit analysis of household energy and health interventions”, 2006.

3. 관련 법률 및 가이드라인

- 31 U.S.C. §1105.
- 44 U.S.C. §3502(5).
- 5 U.S.C. §§ 601-612.
- 12 U.S.C. §4802(a).
- OMB Circular A-4

4. 홈페이지

- Sam Berger, “Trump’s Regulatory Accountability Act is a licence to kill”, Center for American Progress, 2017.
- 미국 대통령실 홈페이지 참조, “2017 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act”, Office of Management and Budget, 2017.

5. 신문기사

- William W. Buzbee, “Regulatory ‘Reform’ That Is Anything But”, 뉴욕타임즈, 2017년 6월 15일자.
- Cass R. Sunstein, “A Regulatory Reform Bill That Everyone Should Like”, Bloomberg, 2017년 6월 22일자.
- Lisa Lambert, “Senate tees up ‘accountability act’ as regulation fight intensifies”, Reuters, 2017년 5월 18일자.

입법평가 Issue Paper 18-15-②

미국 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의에 관한 연구

발행일 2018년 7월 15일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-832-4 93360

미국 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의에 관한 연구



세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)
T.044)861-0300 F.044)868-9913 <http://www.klri.re.kr>



ISBN 978-89-6684-832-4
값 5,500원