

# 입법평가에 있어서의 비용편익 방법론의 유용성 검토에 관한 연구

김 한 창\*

## 〈국문초록〉

입법평가에서 비용편익적 방법론의 유용성은 절차적 정당성을 확보하는 것이 현실적으로 가장 주요한 유용성이라고 할 수 있다. 이러한 절차적 정당성은 크게는 거시적 측면에서 법적 정의를 판단하는데 있어서 계량적 이해를 포함하여 투명성과 제한된 합리성을 극복하려는 노력 등을 들 수 있으며 미시적으로는 거래비용에 대한 탐색 등 법적 효율성을 증대시키고 결과적으로 효율적인 입법대안의 발견이라는 유용성으로 구체화 될 수 있을 것이다. 이러한 입법평가에 있어서 비용편익분석적 방법론의 프레임을 국내 입법평가에 적용한다면 절차적 정당성의 구체화를 위해 비용편익적 방법론의 개념적 적용에 대해서는 전면적인 도입이 필요하며 그 적용정도는 적용범위와 환경에 따라 실용적 접근이 필요하다고 하겠다.

※ 주제어: 입법평가, 비용편익분석, 방법론, 통합적 접근, 2단계 접근법

\* 동국대학교 영상문화컨텐츠연구원 교수

- I. 서 론
  - II. 국내현황
  - III. 이론적 배경
    - 1. 거시적 측면-질적인 측면
    - 2. 미시적 측면-양적인 측면
    - 3. 분석틀- 통합적 2단계 접근법
  - IV. 외국사례의 검토
    - 1. 거시적 측면 중심의 국가들
    - 2. 미시적 측면 중심의 국가들
    - 3. 거시와 미시의 중간적 형태의 국가들
  - V. 한국적 입법평가 방법론의 프레임
    - 1. 거시적 측면
    - 2. 미시적 측면
    - 3. 향후 입법평가에 있어서 방법론적 프레임-통합적 2단계 접근법의 활용
  - VI. 결 어
    - 1. 연구의 요약
    - 2. 정책적 시사점
- 

## I. 서 론

입법평가에 있어서 비용편익 내지는 비용효과 방법론의 적용은 국내외를 막론하고 사용되고 있다. 이처럼 실제 입법현장에서 사용되고 있음에도 불구하고 비용편익 내지는 비용효과 분석이 유용성에 대한 논란은 지속되고 있는 것 같다. 국내의 경우에도 외국과의 시간차는 있지만 이러한 논란에서 예외는 아니다. 그러한 이유로 국내입법평가에서 세부적인 지침서에 비용편익분석 방법론을 사용하도록 규정하고 있는 규제영향평가에서 비용편익분석적 방법론을 적용하는데 있어 활발하지 못한 측면이 있는데다 심지어 비용편익적 방법론이 규범적 입법평가의 형식적 절차나 나아가 정당성을 확보해주는 수단으로 전락하는 경향도 일부 나타나고 있어 입법평가절차 시에 비용편익분석방법의 적용에 대한 회의론을 뒷받침하고 있다(박장호 & 임보영, 2009). 심지어 Morgenstern &

Landy(1997)은 비용편익분석이 규제에 대한 부담을 방지하고자 도입하였으나 규제를 강화한 사례들도 생겨나고 있다고 주장하고 있다.

하지만 이러한 논란은 비용편익분석과 같은 경제학적 방법론이 궁극적으로 규범적 입법평가의 한계를 극복하고 법적 효율성을 확보하며 나아가 이러한 노력들이 선순환을 이뤄 다시 객관적 규범성을 확보하려는 바람직한 방향의 입법평가를 후퇴하게 할 수 있는 소지가 있다고 하겠다. 특히 국내의 경우 순수 학술적 차원이 아니라 한국법제연구원을 중심으로 미래의 제도화 가능성이 있는 입법평가제도가 논의되고 있는 만큼 비용편익적 방법론의 유용성에 대한 검토는 시의적절하다고 볼 수 있다.

입법평가에 있어 비용편익분석적 방법론의 적용에 대한 논란을 한마디로 정리하면 규범적인 법을 경제적인 수단으로 평가하기 때문에 나타나는 불일치로 정리할 수 있고 이러한 현상은 당연한 귀결이라고 할 수 있다(Zerbe, 1998). 따라서 이 문제에 대한 해답은 의외로 간단할 수 있다. 그 방법 중에 하나는 규범적이지 않는 법률만을 비용편익적 방법론을 통해 평가하는 방법이다. 또 다른 하나는 비용편익분석 방법론을 적용함에 있어 규범적 측면만을 사용하여 평가하는 것이다. 물론 두 가지 방법을 적절하게 조화롭게 섞어서 사용하는 방법도 부분적으로 가능할 것이다.

결국, 정도의 문제를 세심하게 설계할 때, 입법평가에 있어서 비용편익적 방법론을 적용하려고 했던 당초의 의도들, 즉 법의 효율성을 높이고자 하는 목적도 왜곡되지 않고 일정부분 달성이 될 것이며 나아가 법규범성의 객관성을 확보하는데 있어서도 순기능을 하게 될 것이다. 이러한 관점에서, 본 논문은 한국적 상황하에서의 비용편익적 방법론 사용의 정도성을 가늠해 보는 프레임에 도출하는 데 주안점을 두고자 한다.

## II. 국내 현황

앞서 밝힌 바와 같이 본 연구의 목적이 국내적용가능성을 타진해 보는데 있으므로 기본적으로 국내의 입법평가와 입법평가에 사용되고 있는 비용편익적 방법론 등에 대한 현황을 먼저 살펴보고자 한다. 이후에 이론적 논의를 통해 도출된 적용가능성 프레임을 외국사례에 비춰봐서 타당성을 확보한 이후에 국내경우에 적용방향성을 제시하고자 한다.

국내 입법평가는 입법평가의 범위에 따라 법령전반에 걸쳐서 평가할 수 있는 입법평가체계와 사업단위의 영향을 평가하여 정책과 법령에 영향을 미칠 수 있는 국지형 입법평가 체계로 나눌 수 있다. 전자는 규제영향분석, 부패영향평가, 성별영향평가가 대표적이라고 할 수 있고 후자는 환경영향평가, 기술영향평가 등을 대표적으로 들 수 있을 것이다.

이 밖에도 방송통신위원회에서 「개인정보영향평가지침」으로 되어 있는 <개인정보영향평가>와 국무조정실에 <갈등영향분석>을 포함하여 건강영향평가, 기후영향평가, 문화영향평가, 인권영향평가 등도 향후에 입법평가가 될 가능성이 있는 제도로 보이나 법령으로 구체화되어 있지 않기 때문에 본 연구에서는 논의하지 않기로 한다.

이미 제도화된 입법평가 중에서 법령상에 비용편익분석적 방법론을 사용하도록 되어 있는 입법평가체계를 살펴보면 다음과 같다. 우선 규제영향분석은 명확하게 비용편익분석방법론을 규정하고 있다. 행정규제기본법 제7조 제①항의 4에 따르면, ‘규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담해야 할 비용과 편익의 비교분석’을 하여야 함을 명시하고 있다. 이 밖에도 행정규제기본법 시행령 제6조 (규제영향분석의 평가요소 등)에서 제②항 중앙행정기관의 장은 규제영향분석을 하는 경우에는 가능한 한 계량화된 자료를 사용하여야 한다. 다만, 자료의 계량화가 불가능한 경우에는 서술적인 방법을 사용할 수 있다고 명시하고 있어 비용편익분석적 방법론을 규제영향분석의 주요한 방법론으로 법령에 명시하고 있다.

또 국내의 규제영향평가는 미국의 규제영향평가와 거의 흡사하다고 할 수 있고 미국의 규제영향평가와 그 맥을 같이하고 있다고 할 수 있다. 그러한 실례로 미국의 규제영향평가 내에서는 중소기업영향평가를 하고 있는데 미국의 이러한 추세에 맞게 우리의 규제영향평가에서도 중소기업들에게 미치는 영향에 대해서도 평가를 하고 있는 점 등이다. 이처럼 미국법계에서 사용하고 있는 비용편익 분석의 흐름도 우리법 체계는 과감하게 수용하고 있다고 볼 수 있다(윤광진 외, 2009).

부패영향평가의 경우는 법령상 평가기준<sup>1)</sup>을 제시하여 입법평가를 하고 있으나 비용편익분석적 방법론을 사용하고 있지 않다. 성별영향평가는 비용편익분석적 방법론을 사용하고 있지않으나 해당 법령조문<sup>2)</sup>에 「정책의 분석·평가」라고 명시되어 있어서 비용편익적 방법론의 사용을 배제하고 있지 않지만 실제적으로는 부패영향평가처럼 규범적 기준을 하나의 지침으로 사용하고 있어서 현실적으로는 비용편익적 방법론을 사용하고 있지 않다(여성부, 2009).

- 
- 1) 1. 부패유발의 가능성 가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부 나. 법령 등의 적용 기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부 다. 재량을 행사함에 있어 적정 수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부
  2. 법령등 준수의 용이성 가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부 나. 법령 등의 위반 시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부 다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부
  3. 행정절차의 투명성 가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부 나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부
  4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부
  - 2) 제10조 (정책의 분석·평가 등) ① 국가와 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 그 정책이 여성의 권익(권익)과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다. ② 여성부장관은 국가와 지방자치단체에 대하여 제1항에 따른 정책의 분석·평가에 필요한 지원을 하고 자문에 응할 수 있다. ③ 제1항에 따른 정책의 분석·평가를 위한 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2008.6.13]

〈표 1〉 국내입법평가와 방법론(1)

입법평가	근거법령	방법론	비고
규제영향분석	행정규제기본법 제7조	규제영향분석서	B/C적 접근
부패영향평가	부패방지 및 국민권익위원회 설치에 관한 법률 제28조	법령상 기준 (시행령 제30조)	B/C적 접근성 나타나지 않음
성별영향평가	여성발전기본법 제10조	지침	B/C적 접근성 나타나지 않음

국지적 입법평가라고 할 수 있는 기술영향평가와 환경영향평가의 법령상에 나타난 방법론은 다음과 같다. 기술영향평가 역시 모든 법령에 대한 평가라기보다는 ‘기술의 발전’이나 ‘신기술의 출현’시에 산업과 사회전반에 걸친 영향을 평가하여 정책에 반영하는 것이기 때문에 방법론은 경제적 접근이 가능하지만 구체적인 방법론에 대해서 법령에서 구체화하고 있지는 않다

개별사업의 특수성으로 인해 개별법령에 근거해야 진행되는 도시개발사업, 산업단지 조성 등에 대해서 「환경영향평가법」 제4조에서는 환경영향평가를 받도록 하고 있다는 점에서 입법평가의 범주에 넣을 수 있다. 외국의 경우에도 환경영향평가를 입법평가의 한 분야로 간주하고 있다(Radaelli, 2009:35). 환경영향평가에서의 방법론은 「환경영향평가법」 시행령 제12조의 환경영향평가서 작성 등 조항과 동법 시행령 별표 2의 환경영향평가항목을 대기, 수질, 토지, 자연생태, 생활환경, 사회경제 등 6개의 항목별로 구성되어 있어서 B/C적 접근은 나타나지 않고 있다. 하지만 주목할만한 점은 환경영향평가의 경우 환경영향평가 정보시스템을 구축하여 환경영향평가자료에 대한 전면적인 공개를 함으로써 투명성을 높이고 있다는 점이다.

국내의 입법평가의 현황을 살펴본 결과, 비용편익적 방법론을 사용하는 입법평가는 규제영향분석 외에는 크게 나타나지 않았다. 현장에서 환경영향평가는 국책연구소에서 계량화에 대한 연구가 활발하고 환경영향평가서를 민간기관에서 작성 시에 계량적인 측면을 활용하기 때문에 계량화에 대해서 이뤄지고 있는 듯 하지만 법제도상에 계량화에 대한 명확한 규정은 아직 하고 있지 않다.

〈표 2〉 국내입법평가와 방법론(2)

입법평가	근거법령	방법론	비고
환경영향평가	환경정책기본법 제25조 환경영향평가법 제13조	사전환경영향 검토서 환경영향평가서	B/C 적 접근 나타나지 않음
기술영향평가	과학기술기본법 제14조	구체적인 방법론 부재	B/C적 접근 나타나지 않음

### III. 이론적 배경

박영도(2007)는 입법평가에 있어서 비용편익적 방법론의 대두는 신자유주의적 발상에서 적용되었다고 한다. 즉 법의 효율성을 확보하기 위해-그 효율성은 때로는 규제개혁, 제도 개선 등 다양한 용어로 재탄생할 수 있지만-탄생했다는 점은 이견이 없다고 할 수 있겠다. 환언하면, 신자유주의적 발상과 법의 효율성 확보 그리고 현실적 타당성 확보는 모두 동일한 의미라고 할 수 있다(Sunstein, 2000). 따라서 비용편익적 방법론은 현실적 타당성 강화를 위해 입법평가의 방법론으로 도입되었으며 그 필요성에 따라 이미 전세계적으로 제도화되어 되었다고 할 수 있다(OECD, 2004; 2005; 2007). 따라서 비용편익적 방법론의 유용성의 검토의 이론적 배경의 출발점은 비용편익적 방법론에 대한 논란보다는 비용편익분석적 방법론의 장점 등에 초점을 맞춰서 논의하고자 한다.<sup>3)</sup>

입법은 정책의 최종적인 구현이자 선언이고 판단기준이다. 그리고 정책은 현실문제를 해결하는 수단이며 현실문제는 유무형의 자원의 배분에 관한 일임을 부인할 수 없다. 따라서 이러한 입법에 대한 평가는 현실에 대한 평가, 유무형의 자원의 배분에 관한 평가를 전제해야 하는 것이다. 좀 더 구체적으로 Zerbe (1998)는 어떤 가치를 계량화하고, 누구의 가치를 계량화하고 왜 이러한 가치가 법으로부터 떨어질 수 없는지에 대한 이해가 이뤄진다면 비용편익분석을 하나

3) 엄밀히 따지자면 방법론이라 함은 어떤 방법의 사용으로 인과관계가 규명되어야 하지만 비용편익분석의 경우 그렇지 않기 때문에 굳이 학술적 방법론의 용어에 비유하자면 ‘개념의 조작적 변수’의 단계라고 할 수 있을 것 같다.

의 수단이라는 명제로부터 시작되는 비판으로부터 벗어날 뿐만 아니라 재분배와 같은 문제뿐만 아니라 특별히 알려지지 않는 가치들을 파악하는데 도움을 준다고 하고 있다.

또 비용편익분석에 있어서 가치는 넓은 범위로 인식되어야 한다고 주장하면서 법을 분석함에 있어서 비용편익분석 방법을 사용할 때는 3가지 원칙을 지켜야 한다고 언급하고 있다. 첫째는 비용편익분석의 목적은 결정(decision)을 제공하는 것이 아니라 결정을 돕는 정보를 제공하는 것이다. 둘째, 비용편익분석은 현재의 가치를 측정하는 것이다. 잃어버린 가치나 가치를 창조하거나 발전시키는 도구로 사용되어서는 안된다. 셋째, 심리적인 부분과 법적인 부분 모두를 고려해야 한다는 것이다.<sup>4)</sup>

이처럼 가치에 대한 이해가 이뤄진다면, 법은 자원의 희소성 상황에서 바람직한 자원의 방식에 관한 규칙제정이라면 경제적 접근은 자원의 희소성 상황에서 경제주체들의 선택의 방식 및 결과에 관심을 두는 것이라고 할 수 있다. 조성혜(2004: 111-112)는 비용효과 분석이 공리주의 또는 결과주의에 기초하기 때문에 효과가 좋으면 최선이라는 명제는 정의에 위배될 수 있다는 점에서 비판을 받아왔고 이는 소위 비용효과분석이 효용괴물(utility monster)이 될 수 있다는 우려를 낳게 하기도 하는데 비용효과분석 결과에 대한 절대성을 부여하지 않는 한 절차적 타당성을 강화하는데 이견이 있을 수 없다고 한다. 왜냐하면 비용편익분석은 비용보다 효과가 클때 행위가 시도할만한 가치가 있다는 지극히 일반적 명제에서 출발하고 있기 때문이다(Amartya, 2001:95).

요약하면, 가치에 대한 비교적 넓은 범위에 대한 이해가 이뤄진다면 비용편익분석은 입법평가과정에 있어서 유용할 뿐만 아니라 절차적 타당성을 확보해 줄 수 있다는 점이다. 즉, 입법평가에 있어서 절차적 타당성이라는 유용성의 구체적인 논의가 이론적 배경의 초점이라고 할 수 있다.

---

4) 세 번째 원칙에 대해서는 다소 긴 설명이 필요한데 Zebre의 논문에서는 사례를 들어 설명을 하고 있다. 본 단락에서는 비용편익분석이 가치에 대하여 다소 넓은 의미로 사용이 되어지고 3가지 원칙을 명심한다면 법적분석도구로 매우 유용할 것이라는 주장을 했다는 것을 소개하는 정도로 같음하고자 한다.



## 1. 거시적 측면-질적인 측면

거시적 측면은 비용편익적 방법론의 규범적 측면의 유용성이다. 규범적 측면의 유용성은 비용편익분석이 가치를 계량화한다는 점에서 궁극적으로 가치분석적이라고 할 수 있다. 이러한 가치분석을 위해서는 계량분석이 화폐적 가치 뿐만 아니라 시간이나 편익의 서술 등 다양한 단위로 나타내어질 수 있으며 이러한 방법론이 중국에는 새로운 가치를 선택하게 한다는 점에서 규범적이라고 할 수 있다. 예를 들어 흔히 사형제도를 유지할 것인지 폐지할 것인지에 대한 계량적 측정은 여론조사나 흉악범죄로 인해 평상시의 사회분위기보다 더 두려움을 느끼는 정도와 같은 단위로 측정될 수 있을 것이며 이러한 단위의 결과에 따라 사형제도의 존폐를 결정하는데 정보를 주는 것은 결과적으로 규범적 측면의 유용성이라고 할 수 있다. 즉, 비용편익분석적 방법론이 입법평가의 규범적 측면을 더욱 정확하게 발굴해내고 판단하는 데 도움을 주는 측면이라고 할 수 있다.

### (1) 「법적 정의」에 대한 평가에 있어서의 유용성

법적 정의에 있어서도 기본적으로 희소성의 원리가 지배하는 세상에 살고 있으므로 정의의 문제도 선택의 문제로 환언할 수 있다. 즉 주어진 상황과 제약조건 속에서 합리적인 선택을 할 수 밖에 없다. 이때의 비용개념은 기회비용 개념으로 그 재화를 얻기 위해 포기한 다른 재화의 총합으로 계산되어질 수 있으므로 계산되어질 수 있으며 실제 법현장에서 이익형량, 상당성이라는 관념으로 그 판단이 이뤄지고 있다. 또 지불의사를 통해서 가치적 측면도 금전적으로 계량화하고 있다(허성욱 2007). 즉 정의를 판단해야 하는 상황에 대한 계량적 이해를 도울 수 있다는 점이다.

### (2) 투명성과 책임성 및 무지의 발견

이러한 절차적 타당성을 확보하는 차원에서 비롯된 질적인 접근에서의 가장 큰 유용성은 투명성을 확보하게 된다는 점이다. 이 투명성은 결과적으로 다양한 분석방법과 다양한 평가주체들이 노출되기 때문에 결과적으로 책임성도 확보하

게 되는 잇점이 있다. 또 비용편익적 방법론을 하기 위해서는 기본적으로 조식을 포함한 정보에 대한 수집과 분석 그리고 주요정보에 대하여 놓치지 않았는지 등에 대한 검토가 이뤄지기 때문에 정책을 형성하는데 있어서 인식하지 못했던 주요한 점 등에 대해서 발견할 수 있다는 점이다(Kopp 외, 1997:7).

## 2. 미시적 측면-양적인 측면

미시적 측면은 비용편익분석의 개념적 정의에 충실할 때 얻어질 수 있는 유용성이다. 비용편익적 방법론을 입법평가에 도입하고자 하는 본래의 목적이기도 하지만 이 경우에 있어서도 거시적 측면의 전제조건이자 이론적 논의의 출발점이 된 절차적 타당성과의 상관성을 배제할 수 없다. 앞서 논의되었던 부분과 중복되는 설명일 수 있겠지만, 입법평가에서 비용편익적 방법론은 현재의 상태보다 더 나은 상태로 나아가기 위한 최선이기 때문에 선택을 할 수 밖에 없으며 이러한 의견에 합의가 어느정도 이뤄졌기 때문에 전세계적으로 시도하거나 실행되고 있다는 점에서 방법론의 양적인 측면의 검토도 현장중심적이고 실용적 접근이 요구되고 있다고 할 수 있다.

### (1) 「법적 효율성」에 대한 평가에 있어서 유용성

입법에 대한 평가 중 가장 중요한 우선순위는 법이 정의를 추구하고 있는가 하는 문제와 효율적으로 만들어져 있는가 하는 문제로 압축된다. 법적 정의에 대한 평가를 하는데 있어서 비용편익분석이 유용할 수 있는지에 대해서는 박세일(2003:94-98)은 「효율적인 법」이란 법제도가 거래비용(transaction cost)를 낮추는 방향으로 입법화되고 해석되어야 함을 의미한다고 정의한다. 이 외에도 효율적인 법이 되기 위해서는 기본적 인권, 재산권의 보호, 계약법제의 확립을 전제하고 이러한 네 가지 전제조건이 성립되면 교환적 정의가 이뤄지고 교환적 정의가 구현될 때, 법의 경제적 효율성도 달성된다고 주장한다.

이러한 논리에 따르면 비용편익(효과)분석이 거래비용에 대한 분석이 이뤄질 경우에 법의 효율성을 평가할 수 있을 것이며 비용편익분석은 거래비용에 대해

서 민감도 분석을 통해서 최소한 거래비용의 서수적 차이를 평가할 수 있을 것이다. 실제로 거래비용에 대한 이론적 논의도 좀 더 깊이 들어가면 이론적 가정에서부터 조건에 이르기까지 쟁점이 있고 이러한 쟁점에 대한 결론이 확고하게 난 상태인지는 아직도 의문일 수 밖에 없다. 하지만 거래비용을 찾기 위해서 양 당사자의 이익과 외부효과에 대한 측정이 사회적 형평과 효율을 측정하지 않을 때보다는 진일보한 노력이라는 것에는 이견이 없을 것이다(이재우, 2003).

## (2) 정책대안의 구체적 발견

입법평가에 있어서 비용편익적 방법론이 경제학적 척도인 단일척도로 접근하는 방식이기 때문에 대안의 비교와 시나리오가 가능하다는 점이다(Kopp 외, 1997:7). 이러한 실례를 보여줄 수 있는 많은 연구들이 있겠지만 (Goddeeris & Bronke, 1985)은 부인병에 대한 사회적 치료에 대해서 직접적인 임상검사와 문화적 기법검사와의 비용편익분석을 통해서 부인병의 확산범위에 따른 정책대안의 비용편익분석을 실증분석하였고 그 분석과정 내에서 가치측정에 있어서 질적인 접근도 사용하고 있는 점은 실제 실무현장의 입법평가에서는 더욱더 비용편익분석적 방법론을 사용할 때에 유연성과 실용성이 중심이 되어야 하고 될 수 밖에 없다는 것을 의미하기도 한다.

## 3. 분석틀-통합적 2단계 접근법

비용편익분석적 방법론의 유용성에 대해서 거시적 측면과 미시적 측면을 고려해 보았다. 각각의 유용성을 이해하고 조합하여 입법평가에 비용편익적 방법론을 적용한다면 그 유용성은 극대화 될 것이다. 이러한 생각은 결과적으로 OECD(2007:11)에서 말하고 있는 2단계적 접근법과 그 모양은 거의 같다고 할 수 있다. 이 보고서에는 규제영향평가가 할 수 있는 역할을 설명하기 위해서 2단계 접근법을 사용하고 있지만 이론적 배경에서 논의한 바를 접목시킬 경우에 <표 3>과 같은 분석틀로 발전시킬 수 있다.

여기에 비용편익적 방법론의 가장 큰 논란이 될 수 있는 비계량적 부분에 대한 처리방식에 대한 접근법을 장착한다면 보다 정교한 방법론이 될 수 있을 것이다. OECD(2009:77)에서 비용편익분석을 규제영향평가의 공식적이고 핵심적인 방법론으로 규정하고 비계량적인 분야에 대한 비용편익적 방법론의 취약점을 보완하기 위해 MCA(Multi criteria analysis) 등을 권유하고 있고 또 한편으로는 국내에서 성과관리제도로 인해서 유명해진 BSC(Balanced socrecard)적 접근을 조언하기도 한다(OECD 2009:36). 본 논고는 이러한 이론적 논의를 통해서 다음과 같은 분석틀을 제안해본다.

즉 비용편익적 분석방법론의 절차를 거치면서 가치의 발굴을 중점적으로 하는 단계와 발굴된 가치의 양을 측정하되 측정하는 방법은 가치에 따라 그리고 측정되는 환경에 따라 다양하게 그 범위를 적용하는 두 가지 단계를 통합적으로 거치도록 하는 것이다. 이러한 두 가지 단계는 순차적으로 더 깊이 있는 논의를 이끌어 내기도 하지만 상호보완적인 측면도 있기 때문에 그 유용성이 극대화될 수 있다.

〈표 3〉 분석틀로써 2단계 접근법(two-step approach)

범위	거시적 측면	미시적 측면
역할	검토(filter/screening) 중심	측정(measurement) 중심
유용성 1	법의 규범성 명확화	법의 효율성 확보
유용성 2	(정치 행정)투명성 강화	사회적 효용의 측정의 접근
주안점	가치의 발굴	가치의 측정과 비교
방법론	B/C의 개념적 적용	다양한 분석기법 적용 *보완적으로 MCA or BSC 등 적용

#### IV. 외국의 사례 검토

국내 연구문헌에 따르면 대륙법계의 대표적 국가인 독일의 경우를 포함하여 서양의 각국의 나라에서도 비용편익분석은 사용하고 있다. 미국은 비용편익분

석기법을 중심으로 사용하고 있는 반면 유럽은 비용편익분석이 중심이 아닌 하나의 방법론의 다양한 기법 중에 하나로 인식되고 있는 것이 문헌상의 차이점이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 경우에도 규제영향평가 시에 항상 비용편익적 방법론을 사용하고 있는 것도 아니다. OECD(2004: 5)에 따르면, 규제영향분석이 된 법령에서 순수하게 편익이 계산된 비율이 레이건 행정부 26%, 부시행정부 13%, 클린턴 행정부 39%로 매우 낮은 것으로 나타났다. 그리고 이러한 수치가 암시하는 것은 모든 규제영향분석의 경우에 비용편익분석이 사용된 것이 아니라 계량화가 요구되거나 사전검토(screening)적 성격이 강했다는 것을 의미한다고 한다. 즉, 미국과 유럽 등이 이론적이나 문헌상으로는 다소 차이가 나타나지만 내용적으로는 입법평가에서 방법론의 다양성을 인정하고 있으며 그 다양성을 인정한다는 뜻은 비용편익분석적 방법론의 개념적 정의를 활용한 절차적 사전검토 기능 등도 매우 중시하고 있다는 점이다.

## 1. 거시적 측면 중심의 국가

Radaelli(2009:38)에 따르면, 독일의 입법평가(규제영향평가)는 마치 유명하다고 표현하고 있다. 그 이유는 계량화나 입법평가관련 논쟁의 공식적인 문건이 어디에도 없기 때문이라고 한다. 그는 의견이 합치될 때까지 회오리 바람같이 수많은 체크리스트가 만들어지고 부서간 의견이 왔다갔다 하는 동안에 단지 설명적인 메모 형태만 있을 뿐이라고 묘사하고 있다. 즉 독일의 입법평가는 말 그대로 입법과정에서의 평가만 있다고 한다. 즉 정치적 관점을 중요하게 여기고 있는 것이다.

이렇게 복잡하고 중요한 정치적 과정 속에서도 소위 말하는 표준비용모델(Standard cost model)을 통해서 기업들이 규제로 인해서 깊어져야 할 비용에 대해서는 사전사후로 평가를 하게 된다. 이 또한 강력한 재정부처가 가장 큰 영향력을 행사하겠지만 부처간 상호의견이 (정치적으로) 교환되는 것을 제도화하여 이중적 구조를 갖고 있다.

또 Radaelli(2009:41)에 따르면, 스웨덴의 입법평가의 특징은 다양성이 매우 크다는 점이다. 첫째 해당부서나 규제영향평가 위원회의 공식적이고 단일한 문

서에 의해 평가가 되어 진다(체크리스트 형태). 둘째는 누가 의장이 될 것인가와 어떤 것을 강제할 것인가가 정해진 이후에 정부는 위원회를 구성하고 다른 정당으로부터 추천을 받은 위원을 포함하여 관료나 전문가 등으로 구성된 위원회의 법령에 대한 평가를 물어야 한다. 여기서 위원회는 비용편익분석과 같은 계량적 분석을 할 수는 없고 계량적 분석은 해당부처가 해야 한다.

이 밖에 재정담당부처와 기업담당부처가 규제영향평가에 참여해 중요한 역할을 하고 있다. 특히 기업에 대한 입법 시에 영향평가조사를 중소기업 500개의 패널을 만들어 무작위로 설문을 하는 등의 방법을 활용하여 계량화되지 못하는 부분에 대하여 평가를 하고 있다. 스웨덴의 경우 여기까지가 예비적 단계라고 할 수 있다. 이 단계가 끝나면 위원회에서는 본격적인 토론을 통해서 입법평가가 이뤄지고 있고 이러한 정치적 단계를 스웨덴의 경우 중요히 여긴다.

두 나라의 사례를 보면 입법평가에서 비용편익적 방법이 동원이 되지만 방법론적 중요성을 강조하기 보다는 절차적 중요성을 더욱 중시하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 거시적 측면의 주요국가

국 가	비용편익분석의 적용
독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 경우에 있어 비용의 계량화는 필수적임</li> <li>- 비용은 정부예산을 포함하여야 함</li> <li>- 새로운 규제의 편익은 비용을 정당화하는 것이 필수적이지 않음</li> <li>- 비용측정방법에 있어 다양한 방법을 갖고 있고 할 수 있음</li> </ul>
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 편익의 계량화는 법조문과 관련해서 표현되어야 함</li> <li>- 각각의 정부부처에서 비용측정에 대한 책임이 있음</li> <li>- 소기업을 위한 비용의 계량화는 요구됨</li> </ul>

\*윤광진 외(2009) 재인용

## 2. 미시적 측면 중심의 국가

대표적인 미시적 측면의 국가가 영국이라고 할 수 있다. 영국의 경우에는 모든 규제에 대한 효과를 측정해야 한다. 내부 기관의 규제영향평가는 규제개혁부

서의 본부에서 담당하고 이 기관이 분석했던 규제영향평가는 독립된 감사원(National Audit Office)에서 해마다 검토를 하게 된다(OECD 2004). 미국과 캐나다 등도 영국형이라고 할 수 있지만 규제영향분석에 대한 범위 즉 주요규제에 대해서만 계량화를 하고 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

다시 영국의 입법평가에 대해 좀 더 논의하자면, 영국의 입법평가도 비용편익 분석을 모든 경우에 하는 것으로 조사되고 있지만 그 비용에는 넓은 의미의 위험분석과 민감도 분석 등을 하고 있다. 또한 비용에 대해서도 예를 들어 순운비용 등처럼 구체적으로 비용에 대해서도 서술하고 정확하게 측정하려는 노력들을 하고 있다(Mather 2005: 9).

〈표 5〉 미시적 측면의 주요국가

국 가	비용편익분석 활용여부
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용의 계량화는 모든 경우에 요구됨.</li> <li>- 편익의 계량화는 모든 경우에 요구됨</li> <li>- 비용은 모든 비용을 포함함</li> <li>- 편익은 모든 편익을 포함함</li> <li>- 새로운 규제의 편익은 모든 경우에 비용을 정당화하여야 함</li> <li>- 분석기법으로 규정된 기법은 없음</li> <li>- 단일한 분석방법으로 평가를 해서는 안됨.</li> <li>- 모든 분석은 가이드 ‘Green Book, Appraisal And Evaluation In Central Government’를 따라야 함</li> <li>- 공무원은 가능한한 넓은 범위의 지문을 얻어야 함</li> </ul>

\* 윤광진 외(2009) 재인용

### 3. 거시와 미시의 중간적 형태의 국가

대부분의 국가들을 이 범주에 넣을 수 있는데 이 범주 역시 다양하게 분류할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 대부분의 국가를 이 범주에 넣는다는 것은 입법영향평가의

5) 오스트리아의 경우는 윤광진 외(2009) 보고서에는 비용은 계량화하지 않는다고 하였으나

형태가 공통적인 유사성을 가지면서도 개별적 국가마다 다른 형태로 나타나고 있다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 OECD 자료를 통해서도 확인할 수 있다 (2005:7).

이 자료에 따르면 OECD 국가 중 비용편익적 방법론이 명확하게 적용되는 국가 중에 비용이나 혹은 편익만을 평가하는 국가를 <표 6>에서 살펴보면 첫째, 입법 추진 시에 비용에 대한 계량화가 필요한 경우로 모든 입법법안에 대해서 적용하는 국가수가 9개국, 주요한 법안에 대해서 적용하는 국가가 6개국, 선택

<표 6> OECD 국가들의 입법평가(RIA) 형태

입법영향평가형태	모든 입법안에 적용하는 국가수	주요 입법안에 적용하는 국가수	특수 입법안에 적용하는 국가수
행정부처가 입법영향평가의 질을 책임지는 형태	10	1	-
공개되는 입법안에대해서 사전적으로 문서로써 첨부가 필요한 형태	8	2	1
시장의 투명성과 공개성에 대해서만 고려하는 형태	11	3	5
입법부처(규제자)는 입법편익의 비용을 정당화한다는 것을 증명하는 형태	12	4	3
입법부처(규제자)가 입법편익에 대한 계량화가 요구되는 형태	9	6	5
입법부처(규제자)가 입법비용에 대한 계량화를 요구하는 형태	11	8	2
하부법령(시행령 및 시행규칙)에 대해서 개략적으로 입법 평가가 요구되는 형태	12	7	3
제정입법에 대해서 개략적으로 입법평가가 요구되는 형태	15	2	4

이 자료는 2004년 OECD 자료로 포르투갈과 같은 나라에서는 비용은 모두 계량화하여야 하기 때문에 차이가 큰 나라로 대비하려 했으나 2009년 OECD 자료(Government at a glance-Austria)에서는 오스트리아가 비용의 계량화를 항상 요구한다고 되어 있어서 최신 자료 기준으로 재분류할 수 있으나 몇 가지 불확실한 점등이 있어 당초 논고에서 하려 했던 부분은 생략하고자 한다. 윤광진(2009)연구 참여자로서 자료에 대한 정확성을 기하기 위해 주석을 달고자 한다.



된 입법안에 대해서 적용하는 국가가 5개국으로 총 20개국으로 나타났다. 둘째, 입법 추진 시에 편익에 대한 계량화가 필요한 경우로 모든 입법안에 대해서 적용하는 국가수가 11개국이며 주요한 법안에 대해서 적용하는 국가수가 8개국, 선택된 입법안에 대해서 적용하는 국가수는 2개국으로 총 21개국이 편익에 대한 계량화를 실시하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 필요에 따라 비용편익적 방법론을 적용하는 국가는 그 입법종류나 범위를 상관하지 않는다면 총 41개국이 이러한 형태를 적용하고 있는 것으로 나타났다.

## V. 한국적 입법평가 방법론의 프레임

국내입법평가가 활발하게 이뤄지고 있는 것은 사실이지만 B/C적 방법론에 대한 접근은 활발하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 이런 이유가 특정한 목적에 대한 입법평가의 경우 편익이 특정화되어 있고 그 편익은 대체로 계량화하기 어렵기 때문이라고 할 수 있겠지만 정도의 문제나 대안의 선별이라는 잇점 등으로 인해 입법평가의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 그 타당성이 결여되고 있다.

이론적 배경과 외국사례에서 살펴보았듯이 입법평가에서의 비용편익적 방법론의 사용에는 이견이 없지만 그 방법론의 사용정도는 입법환경에 따라 각기 다른 형태를 취하고 있었다. 국내 입법평가의 경우에도 크게 다르지 않을 것이며 입법환경 혹은 입법조건이 분명해진다면 그 사용정도를 가늠해 볼 수 있을 것이지만 현재 그 환경이 조성되고 있는 만큼 앞서 논의 한 분석틀 수준에서 한국적 입법평가의 방법론의 프레임을 제시해보고자 한다.

### 1. 거시적 측면

국내의 입법평가는 주로 거시적 측면에서 밖에 논할 수 없다. 그러한 것도 비용편익적 분석방법론을 절차적으로 명시해 놓은 입법평가는 규제영향분석 외에는 없다고 할 수 있다.

행정규제기본법 시행령 제6조<sup>6)</sup> 및 제7조를 보면 정부입법을 할 수 있는 중앙행정기관의 장은 정부입법 시에 규제영향분석과 그에 대해서 부처가 책임을 맡도록 되어 있어서 입법평가가 이뤄지고 있다고 할 수 있다. 또한 주지하고 있는 대로 비용편익적 방법론을 사용하고 있으며 신설·강화되는 규제에 대해서는 의무적으로 규제영향분석을 해야한다는 규정으로 인해서 비용편익적 유용성을 얻을 수 있는 입법평가 제도 중에는 그나마 가장 비용편익적 방법론을 사용하고 있다.

따라서 현재 규제영향분석은 두 가지 방법으로 비용편익적 방법론을 좀 더 적극적으로 활용할 수 있다. 첫째는 미국형으로 비계량적인 부분을 어떻게 할 것인지에 대해서 아주 구체적으로 명시를 하거나 구체적인 비교기준을 만들거나 합의해야 한다. 또 다른 방법으로는 오히려 질적인 접근으로 서술하거나, 측정 단위를 다양화해서 비용편익분석의 개념과 정의에 충실한 방법론을 사용하는 것이다.

부패영향평가는 기준을 제시하여 입법평가를 하고 있는데 이는 질적인 접근 방법이라고 할 수 있다. 이는 지극히 규범적인 측면이 강하여 논란을 겪고 있는데 부패영향평가의 경우에는 비용편익분석적 방법론의 도입을 통해서 부패영향평가의 객관성을 충분히 확보할 수 있는 만큼 부패영향평가에도 비용편익적 방법론의 도입이 시급하다 하겠다. 특히 부패영향평가의 경우에 비용편익적 방법

---

6) ③중앙행정기관의 장은 법 제7조제1항에 따라 작성한 규제영향분석서를 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 입법예고기간 동안 공표하여야 한다. ④위원회는 법 제7조제1항의 규정에 의한 규제영향분석서의 작성지침을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다. <개정 2006.3.31> ⑤중앙행정기관의 장은 제4항의 규정에 의한 규제영향분석서의 작성지침에 따라 규제영향분석서를 작성하여야 한다. 이 경우 규제영향분석서에는 그 작성에 참여한 국장·과장 또는 이에 상당하는 공무원의 인적사항을 명시하여야 한다. <개정 2006.3.31>

제7조 (자체심사의 기준 및 절차) ①중앙행정기관의 장은 법 제7조제2항의 규정에 의하여 자체심사를 한 경우에는 자체심사의견서를 작성하여야 한다. ②위원회는 법 제7조제2항의 규정에 의한 자체심사의 기준 및 절차에 관한 세부지침을 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.

론의 도입은 규제영향분석이 규제의 완화적 방향에서 분석이 이뤄지고 있는 반면에 부패통제장치는 규제의 강화적 방향에서 분석이 이뤄지는 경향이 있기 때문에 국가적 차원에서 입법평가의 균형을 이룰 수 있는 좋은 기회라고 판단이 된다.

특히 다른 국가들의 경우 부패영향평가라는 제도가 없는 경우가 많기 때문에 규제영향분석 내에서의 객관성 확보를 위해서 엄격함이나 분석의 정확성이 더욱 절실히 요구되지만 우리나라의 경우 부패영향평가에 비용편익적 방법론을 제도화할 경우 이러한 분석의 정확성으로 인해 논란과 객관성에 대한 논란을 축소하면서도 성숙하고 세련된 입법평가체계를 구축할 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

성별영향평가의 경우에도 법령에 정책분석을 활용하여 입법평가를 할 수 있도록 되어 있는데 현장에서는 규범적 정책평가 형태로 되어 있다. 즉 지방자치 단체를 포함하여 정부각 기관의 정책에 대해서 그 정책의 단계별 과정에서 성별의 균형이 맞춰졌는지에 대한 평가만 이뤄지고 있고 그러한 기준을 제시하고 있다(여성부 2009). 따라서 성별영향평가의 경우에도 경제적 방법론이나 비용편익적 방법론을 도입할 경우에 객관성을 더 담보할 수 있고 나아가 <정책판단형 단계>에서 <입법평가적 단계>로 발전할 수 있을 것이다.

## 2. 미시적 측면

국내의 경우에는 계량화에 대해서는 학계에서의 논의는 활발하고 그 결과 규제영향분석의 지침과 환경영향평가서를 작성하는 기관에서 사용되고 있는 정도라고 할 수 있기 때문에 현재 다양한 입법평가의 제도에서도 구체적으로 계량화를 하도록 명시되어야 한다.

---

7) 실례로, 변호사와 검사 체제는 진실은 신만이 알고 있다는 가정하에 변호사는 피고인의 무죄를 최선을 다해 증명하고 검사는 피고인의 유죄를 최선을 다해 증명할 때 진실에 한 걸음 더 다가설 수 있는 것처럼 국내의 경우 부패영향평가는 법의 엄격성과 통제의 경향성과 규제영향평가의 경우 법의 재량성과 유연성을 강조하는 방향인 만큼 평가자가 이러한 점을 충분히 활용한다면 중범위적 차원에서 비용편익 분석의 객관성을 더욱 더 담보해 낼 수 있을 것이라 기대된다.

계량화에 대한 논의가 가장 앞서 있는 규제영향분석은 이미 법령으로 제도화  
는 되어 있으며 현재는 미국형 규제영향평가와 유사하거나 지향하고 있는 추세  
인데 이러한 방향이 규제영향평가의 실효성을 높이고자 하는 의도라는 점에서  
볼 때, 점점 미시적이고 구체화하는 것도 좋으나 규제개혁위원회의 전문가들이  
하는 수준이 아니라 각 부처 업무담당자들이 해낼 수 있는 수준의 비용편익적  
분석수준에 대한 지침개발이 필요하다고 할 것이다.

이 밖에 부패영향평가와 성별영향평가 역시 계량화에 대한 논의가 전무한 만  
큼 계량화를 의무화하도록 하여야 하되 실무자 수준에서의 비용편익적 판단이  
될 수 있는 수준의 지침개발이 필요하다고 하겠다.

### 3. 향후 입법평가제도에 있어 방법론적 프레임-통합적 2단계 접근법의 활용

향후에 입법평가가 어떤 형태로 제도화 될런지는 확실하지 않지만 본 연구에  
서 논의된 바와 같이 2단계 통합적 접근법을 활용하면 첫째 거시적 측면은 그  
비용편익분석의 개념적 틀을 이용한 방법론은 입법평가에 있어서 유용성이 크  
다고 할 수 있다. 따라서 이후에도 계속 도입될 수 있는 소지가 큰 개별입법평가  
체계에 비용편익적 방법론을 제도화하는 것은 입법평가의 질적 향상을 도모하  
는데 있어서 이점이 있을 수 없다.

따라서 우선적으로 「행정절차법」이나 「법제업무운영규정」에 비용편익적 방  
법론을 적절하게 사용하도록 명시한다면 국내 입법평가체계가 구체적인 틀을  
갖추게 될 것이다. 더 나아가 국회의 입법에 대해서도 정부입법의 경우에도 각  
부처가 비용편익적 계산에 책임을 지듯 국회예산처나 국회정책처와 발의하는  
국회의원이 그 내용에 책임을 지는 형태가 될 경우에는 전 국가적 입법평가체계  
에 있어서 비용편익적 방법론의 유용성을 갖출 수도 있을 것으로 보인다.

특히, 국회를 포함한 범 국가적 입법평가 체계가 도입된다면 비용편익적 방법  
론의 절차적 정당성은 더욱 유용하게 되는데 각 정치적 이해관계 집단이 어떤  
가치를 내세우고 있는지에 대해서 명확하게 표기하게 하는 것만으로도 생산적

인 입법평가 체계를 구축하게 될 것이며 이러한 상호주장하는 가치에 대한 평가를 다시 기록하게 하는 것만으로 입법평가의 질이 향상될 것으로 보인다.

미시적 접근으로는 향후에 입법평가가 도입 된 경우에는 계량화를 명시하여야 할 것이다. 그 계량화가 명시될 경우에는 이론적 비용편익분석 뿐만 아니라 비용효과분석을 포함한 다양한 분석방법 등을 활용하여 발굴된 가치의 기수적, 서수적 측량을 통해서 입법평가의 객관성과 타당성을 더욱 더 높이게 될 것이다. 물론 국회를 포함하든 정부입법만이든 이러한 계량화에 대한 책임은 그 계량화를 담당할 부서나 책임자를 명기하는 것으로도 객관성을 향상시킬 수 있을 것이다.

〈표 7〉 국내 입법평가의 통합적 2단계 접근법(two-step approach)의 적용

범위	거시적 측면	미시적 측면
방법	행정절차법 등에서 계량화의 절차적 명기	계량화에 대한 방법론의 다양성 명기
중점	투명성	간결성
정도	최소한	최대한
목표	가치의 발굴	가치의 측정과 비교
주안점	조언(consultation)	평가(assessment)

## VI. 결 어

### 1. 연구의 요약

Arrow(1996)는 이렇게 말하고 있다. “공식적인 비용편익분석이 훌륭한 정책을 만드는데 기여하지 못하고 있다는 견해도 있지만 조직에게 지속적인 정보를 제공하면서 정책분석의 산출물을 통해서 정책과정을 매우 크게 향상시킬 수 있는 프레임을 제공할 것임에는 확신이 있다. 그리고 또한 입법과정과 정책과정 상에서의 보호법의 등을 위해 논쟁의 틀을 분명하게 제공할 것이다.”

본 논문에서 말하고자 하는 바는 단순하다. 비용편익분석의 유용한 부분만 입

법평가에서 활용하고 그 유용성은 방법론적 엄밀성에서 나오는 것이 아니라 오히려 명확한 부분에 대한 계량화와 명확하게 하지 못하는 부분에 대한 명확한 진술이 입법평가에서의 비용편익분석적 방법론의 유용성을 극대화할 것이라는 점이다. 이러한 중범위적 비용편익분석에 대한 관점은 비용편익분석의 양적인 부분과 질적인 부분의 통합적 사용이라고 말을 바꾸어 사용해도 좋고 개념적 정의에 충실한 방법론이라고 해도 무방할 것이다.

연구를 요약하면, 입법평가에서 비용편익적 방법론의 유용성은 절차적 정당성을 확보하는 것이 현실적으로 가장 주요한 유용성이라고 할 수 있다. 이러한 절차적 정당성은 크게는 거시적 측면과 미시적 측면으로 다시 나눌 수 있다. 거시적 측면은 법적 정의를 판단하는데 있어서 계량적 이해를 포함하여 투명성과 제한된 합리성을 극복하려는 노력 등을 들 수 있으며 미시적 측면으로는 거래비용에 대한 탐색 등은 법적 효율성을 증대시키고 결과적으로 효율적인 입법대안의 발견이라는 유용성으로 구체화 될 수 있을 것이다. 즉, 비용편익을 정확하게 계산하는 것이 중요한 것이 아니라 어떤 비용과 편익들이 있는지를 탐색하고 논의하는 것이 가장 중요한 목적이며 따라서 입법이 이뤄지는 행정부와 국회의 현장에서 사용가능한 비용편익분석의 실용적인 체크리스트나 상식선에서의 탐색 매뉴얼 등의 개발이 선행되어야 하며 비용편익적 방법론의 전면적인 도입에 이견이 있을 수 없다는 것이다.

이러한 분석틀을 국내의 입법평가에 적용해 보면, 실질적으로 규제영향평가 외에는 비용편익분석과 같은 방법론을 구체화하거나 명문화 해놓은 입법평가체계는 없다고 해도 과언이 아니다. 입법평가를 국회의 입법절차를 포함할 경우에 예산추계 등이 비용에 관한 측면을 제도화 해 놓은 정도라고 할 수 있는데 의외로 행정부에서조차 입법평가에 있어서 계량적 방법론을 제도화 놓은 것은 드물다고 할 수 있다. 따라서 국내의 경우에 있어서도 각종 입법평가의 취지에 맞는 계량적 방법론을 적용할 때, 입법평가의 논거가 분명해지고 입법평가가 더욱 더 충실해 질 수 있을 것이다.

## 2. 정책적 시사점

전세계적으로 입법평가 사례를 살펴 볼 때도 입법영향평가의 형태의 차이는 있지만 모든 입법에 대해서 영향평가를 실시하고 있는 국가의 비율이 가장 높은 만큼 우리의 경우에도 전체 입법안에 대해서 평가체계를 구축하는 것은 외국사례로 보나 이론적 논의로 보나 그 타당성을 부인하기는 어렵다. 따라서 국내의 경우에도 전체 입법안에 대해서 입법평가체계를 구축하려는 노력은 바람직한 방향이라고 보여진다.

국내 입법평가의 방법론적 유용성을 더욱 향상시키기 위해 그 적용 프레임 구성을 해 보았지만 법령의 종류나 분야에 따라서 비용편익분석방법론의 정도를 가늠할 수 있기 때문에 법령분야 혹은 정부부처를 기준으로 비용편익분석방법론에 대한 실무자가 업무현장에서 수용가능한 정도의 분석기준을 만든다면 현재 신자유주의적 발상에서 나온 규제영향평가가 아닌 한국형 가치중립적인 입법평가도 구성될 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있겠다.

또 입법평가체계를 위한 후속연구로 한국에서의 입법평가가 국회를 포함하여 제도화가 논의될 경우에는 입법평가 시에 의회의 참여가 함께 이뤄지는 스웨덴 형태를 좀 더 참고할 필요가 있을 것이며 행정부 내에서의 통일된 입법평가 체계를 위해서는 한국적 현실, 예를 들어 부패영향평가와 같은 성질상 상반된 제도를 활용한 균형과 견제체계 장치와 같은 것들을 충분하게 논의한다면 선진국 이상의 입법평가체계가 장착될 수 있을 것이라고 확신한다.

끝으로 비용편익적 방법론은 제약조건 하에서의 적용은 그 유용성을 담보할 수 있지만 비용편익적 방법론의 무조건적 신봉은 입법평가에 있어서 새로운 병리증상을 생산할 뿐만 아니라 입법평가 전체를 왜곡할 수 있는 또 다른 얼굴을 지니고 있다는 것을 다시 한번 환기하고자 한다.

〈부록 1〉

〈표 7〉 OECD 입법영향평가 (방법론적) 체크리스트

구분	내 용
1	maximize political commitment to RIA (입법영향평가에 대한 정치적 약속(건해)를 극대화 되었는지 여부)
2	allocate responsibilities for RIA carefully (입법영향평가에 대한 책임성이 적절하게 배분되었는지 여부)
3	train the regulators (입법담당자 등의 교육과 훈련이 적절하게 되었는지 여부)
4	use a consistent but flexible analytical method (방법론에 있어서 일관성을 유지하되 유연한 분석적 방법론을 사용하는지 여부)
5	develop and implement data collection strategies (자료수집전략을 실행하고 발전시키고 있는지 여부)
6	target RIA efforts where they will be most effective (가장 효과적인 분야에 입법평가를 집중하고 있는지 여부)
7	integrate RIA with the policy-making process beginning as early as possible (가능한 정책결정과정과 입법평가를 통합하여 활용하고 있는지 여부)
8	involve the public extensively (대중적으로 확장하여 입법평가를 사용하고 있는지 여부)
9	use risk assessment (위험분석의 활용여부)

\* Mather & Vibert(2005); 미국의 입법영향평가를 검토한 후 OECD가 제안하고 있는 내용임

\*\* (음영)색 부분은 방법론적 부분과 직결되어 있는 분야임



## 참고문헌

- 박영도(2007). “입법평가의 이론과 실제”, 한국법제연구원.
- 박장호·임보영(2009). “규제영향분석의 실효성에 관한 이론적 논의”, 「행정논총」, 47(1):255-275.
- 여성부(2009) “2008 성별영향평가 종합분석 결과보고서”, 「여성정책국 성별영향평가과」.
- 윤광진·김한창·박계관(2009). “입법평가적용을 위한 비용편익연구”, 「입법평가연구」: 09-16-12. 한국법제연구원.
- 이재우(2003). “코즈 정리의 법경제학적 쟁점연구”, 「경제연구」 21(2):35-64.
- 조성혜(2004). “법경제학의 기초”, 「법철학연구」, 7(2):101-122.
- 허성욱(2007). ‘법의 경제적 분석에 관한 몇가지 오해에 관한 고찰’, 「서울대학교 법학」, 48(4): 179-205.
- Arrow, etc(1996). Is there a Role of Benefit-Cost Analysis in Environment, Health, and Safety Regulation, *Science* 12(april).
- Amartya, Sen(2000). The Discipline of Cost-Benefit Analysis, *Journal of Legal Studies*(29).
- Goddeeris, John, H. & Bronken, Thomas, P.(1985). Benefit-Cost Analysis of Screening: A comparison of Test for Gonorrhea, *Medical Care*, 23(100): 1242-1255.
- Radaelli, Claudio M.(2009). Desperately Seeking Regulatory Impact Assessment, *Evaluation* 15(1):31-48.
- Kopp, Raymon J. Krupnick, Alan J. and Toman, Michael(1997) Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An assessment of Science and Art, *OECD Discussing paper* 97(19).
- Mather, Graham. & Vibert, Frank(2005). Rebalancing UK and European Regulation, *Europeana Policy Forum*, April.
- OECD(2004). Regulatory Impact Inventory, *Public Governance Committee*.  
\_\_\_\_\_(2005). Regulatory Impact Analysis in OECD countries, *Regulatory*

*Policy Division.*

\_\_\_\_\_(2007). Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis.

*Regulatory Division.*

\_\_\_\_\_(2009). Regulation Impact Analysis(A Tool for Policy Coherence).

Sunstein, Cass R.(2000). Cognition and Cost-Benefit Analysis, *The Journal of Legal Studies*, 29(2):1059-1103.

Zerbe, Richard O Jr.(1998). Is Cost-Benefit Legal? Three Rules, *Journal of Policy and Management*, 17(3):419-456.

〈Abstract〉

**A study on methodological usefulness of benefit-cost analysis for  
legal impact assessment**

**Kim Han-Chang**  
(Dongguk University)

Benefit-Cost Analytical methodology's primary usefulness is justification of procedure in legislation field. Justification of procedure can be explained by two aspect which is one is macro to the normative aspect, another is micro to the quantitative aspect. it is quantitative understand of legal justice, transparence, effort of revealing ignorance that embodied in macro aspect, and also it is exploring of transaction cost that embodied in micro aspect. it can find useful alternative eventually. if its methodology applied for korea legal impact assessment, it needs sweeping introduction using conceptual benefit-cost analysis as soon as possible.

※ **Keywords** : Regulatory Impact Assessment, B/C Analysis, Methodology, Integrated Approach, Two-step Approach