

입법영향의 예측과 평가에 관한 연구

최 윤 철*

〈국문초록〉

법률(안) 결과 예측과 평가가 법률의 질적 향상에 기여할 것이라는 기대가 높아지고 있다. 질적 수준이 높은 법률이 ‘좋은 법률’이라고 할 수 있다. 따라서 법률의 질적 수준 제고는 입법자가 계속 추구하여야 할 과제이다.

입법자는 법률의 질적 수준 제고를 위하여 여러 가지 규범적, 제도적 장치를 마련하고 이의 적용을 하여왔다. 법률(안) 결과 예측과 평가를 위한 기준, 평가요소 및 적용도구와 적용방법 등이 다양하게 논의되고 개발되어 왔다. 이 가운데 특히 법률(안)의 결과 평가 및 예측을 계량화하여 수치로 제시하고 하는 계량분석 방법이 입법자의 많은 관심을 끌었다. 경제학에서 사용되고 있는 각종 경제재의 계량적 분석 기법, 공공부분에서 정책의 효과를 예측하기 위해서 사용되어 오던 각종 계량적 분석 기법(비용-편익-분석), 법률의 집행과정에서 생겨나는 각종의 규제와 각종 보고의무의 이행을 통해 발생하는 각종의 행정관련 관료비용들을 측정하여 이를 절감하고자 하는 시도(표준비용모델)들이 입법자의 관심 속에서 법률(안) 결과 예측과 평가의 중요한 한 부분으로서 적용되었다. 그러나 대표적 비시장재인 법률(안)의 결과 예측 및 평가에서 이러한 기법의 단순한 적용은 그 자체로 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 최근에는 비시장재의 계량적 분석을 위해서 사용되어 오던 조건부 가치평가법의 적용가능성을 검토하여야 한다는 주장도 나타나고 있다.

법률이 가지는 특징으로 인하여 법률의 결과를 예측하고 평가하는 것은 단일 정책이나 계획의 결과를 예측하는 것과 매우 다르다. 법률의 강제성, 일반성, 추상성 및 지속성 등은 단일 정책이나 사업의 성격과 매우 다른 면을 보여준다. 따라서 법률(안) 결과 예측과 평가에서는 정성적 평가라고 볼 수 있는 규범적 분석이 더욱 중요한 위치를 차지하며, 계량적 분석에 의해 제시된 각종 수치는 이를 보완하는

* 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

기능을 하게 된다. 즉, 평가를 통해 제시된 수치는 입법자의 최종결정에 객관적 주장의 근거를 제시하여 주는데 유용하게 기능한다. 따라서 계량적 분석 결과의 한계를 입법자가 정확히 인식하는 가운데 입법적 결정(정치적 결정)을 내리는 것이 보다 중요하다.

※ **주제어**: 법률(안) 결과 예측과 평가, 비용-편익-분석, 표준비용모델, 조건부 가치평가법, 입법학

-
- I. 들어가는 말
 - II. 법률(안) 결과 예측과 평가의 의의
 - 1. 법률의 결과
 - 2. 법률(안) 결과 예측과 평가
 - III. 비용평가를 위한 도구
 - 1. 의 의
 - 2. 비용-편익-분석
 - 3. 표준비용모델
 - 4. 조건부 가치평가법
 - IV. 법률(안) 결과 예측과 평가와의 관계
 - 1. 대표적 평가 기법에 대한 평가
 - 2. 평가기법 적용의 한계
 - V. 나아가는 말
-

I. 들어가는 말

법률(안) 결과 예측과 평가(이른바, 입법평가)가 최근 입법자를 비롯한 입법실무자들에게 많은 관심을 끌고 있다. 법률(안) 결과 예측과 평가에 관한 외국의 이론과 사례의 소개단계를 거쳐서 이제는 우리나라에 어떻게 적용할 것인가에

관한 논의와 동시에 이를 실제 적용하고자 하는 시도도 나타나고 있다. 특히, 한국법제연구원은 연구원 산하에 입법평가연구센터를 설치하여 법률(안) 결과 예측과 평가를 실시하기 위한 각종 이론연구 및 도구의 개발에 많은 노력을 하고 있다. 그러함에도 불구하고 법률(안) 결과 예측 및 평가에 대한 유용성 내지 효과에 대한 많은 의문들이 곳곳에서 제기되고 있다. 법률(안) 결과 예측 및 평가가 기존의 각종 정책평가 방법 등과 본질적인 차이가 있는지 아니면, 동일한 사안을 각도를 달리하여 보고 있음에 불과한지 등에 관한 많은 논의들이 있다. 만약 독일 등 유럽 여러 국가들이 행하고 있는 법률(안) 결과 예측과 평가가 우리나라의 입법과정에도 유용하다는 전제를 하고 이를 도입한다면, 이러한 견해들에 대하여 법률(안) 결과 예측과 평가가 기존의 평가와는 다른 것으로서 질적인 면에서 뿐만 아니라 내용적인 면에서 차별적인 것이라는 것을 입증하여야 한다.

이 글은 법률(안) 결과 예측과 평가와 관련하여 평가도구로 사용되거나 사용될 수 있는 각종 평가도구에 대한 소개 및 비교를 중심으로 하여 이러한 평가도구가 법률(안) 결과 예측과 평가에 어떠한 기여를 할 수 있는지를 다루는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 법률(안) 결과 예측과 평가에서 사용되고 있는 고전적인 비용-편익분석과 네덜란드 및 독일 등 유럽국가에서 사용하고 있는 표준비용모델에 대한 검토를 한다. 비 시장가치재에 대한 비용과 편익을 측정하는 각종 환경가치추정 기법 중 조건부 가치추정법에 대한 검토와 해당 측정법의 법률(안)결과 예측과 평가에서의 적용가능성에 대하여 검토한다. 아울러 법률(안) 결과 예측과 평가를 둘러싼 비판들에 대하여서도 이들 도구의 유용성을 밝히는 과정에서 비판의 가장 정점을 이루는 기존 평가제도와 차별성 여부에 대한 답변을 간접적으로 할 것이다.

II. 법률(안) 결과 예측과 평가의 의의

1. 법률의 결과

‘법률의 결과(Folgen von Gesetzen)’라 함은 특정 법률의 입법목적이 구체적으로 실현되었는지 여부를 포함하여 법률의 시행과정에서 현실적으로 나타난 모든 사실을 의미한다. 그러한 의미에서 법률의 결과는 가치중립적인 의미를 가진다. 즉, 법률의 ‘결과’에는 입법자가 법률을 통하여 의도하였던 결과가 나타나는 ‘순효과’가 있을 수 있으며, 입법자가 의도하지 않았거나, 회피하려고 하였던 부정적 면에서의 결과와 입법자가 예상하지 못하였던 부정적인 결과인 ‘역효과’가 있을 수 있다. 또한 입법자가 입법당시에는 예측하지 못하였거나 기대하지 않았던 영역에서 나타나는 긍정적인 결과인 ‘부수적 효과’ 등을 모두 포함한다. 따라서 법률결과 예측과 평가는 입법자가 입법을 하는 과정에서 해당 입법에 의해서 나타날 수 있는 모든 결과를 법률시행 이전에 예측하여 법률이 집행 중에 나타나게 되는 ‘역효과’ 및 나타날 수도 있는 ‘역효과’를 최소화 하는 것을 목표로 한다. 물론 이 과정에서 입법자가 해당 입법을 통해서 당초 얻고자 하였던 효과는 아니지만 결과적으로는 ‘순효과’로 나타나게 되는 제반 ‘부수적 효과’를 최소화하는 것도 포함이 된다. ‘부수적 효과’가 많이 나타난다는 것은 해당 법률의 완성도(명확성, 법규의 통일성)가 그만큼 떨어진다는 것을 의미할 수도 있기 때문이다.

2. 법률(안) 결과 예측과 평가

(1) 법률(안) 결과 예측과 평가의 필요성

입법자는 생활관계로부터 입법동기가 발생하면 구체적인 입법을 검토한 뒤 법률제정이 불가피하다고 판단하면(법률제정의 불가피성) 입법을 위한 구체적인 과정에 착수한다. 입법자는 자신의 입법을 통하여 해당 입법의 계기가 된 생활관계의 문제가 해결될 것을 기대한다. 따라서 해당법률을 통해서 달성될 수

있는 법률의 실현결과에 대한 예측은 매우 중요한 관심사일 수밖에 없다. 그에 따라 법률의 결과를 미리 예측할 수 있는 각종 기법들이 제안되고 발달하였다.

법률이 일방에 대한 권리를 설정하거나 확대하게 되면 동시에 다른 상대방에게 의무가 발생하거나 권리의 제한을 불러온다. 따라서 법률제정의 필요성이 나타난다 하더라도 권리와 의무관계, 법률에 의해서 얻어지는 개별 수범자의 이익과 공익간의 비교형량도 입법자에게는 중요한 고려요소가 된다. 최근에는 각종 정보기술을 통한 시뮬레이션 기법이 발달하고 있다. 급부관련 법률(안)의 경우는 적용범위 및 대상을 제한하여 일정기간 실제로 집행을 하는 방법이 사용되기도 한다.

대부분의 법률은 그 집행을 위한 비용(자원의 사용)이 발생한다. 입법자에게도 법률 집행의 경제적 효율성이 매우 중요한 관심사이다. 가용자원의 최적 사용을 통하여 최고의 효과를 도출하는 것이 입법자의 목표이면서 동시에 의무이다. 그러나 대표적 비시장재인 법률의 경제적 효과를 분석하는 것은 매우 어려운 일이다. 입법자는 법률(안)의 결과를 계량적 분석을 통해서 파악하고 해당 법률(안)의 효율에 따라 구체적인 법률의 제정여부를 결정하고자 하는 시도를 하여왔다. 그 결과 많은 방법과 도구들이 개발되고 고안되었다. 그러나 여전히 만족할 만한 방법 및 도구의 개발과 적용은 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

(2) 법률(안) 결과 예측과 평가의 전개

1) 외국의 경우

법률(안)결과 예측과 평가는 대부분의 유럽 국가에서 관심을 가지고 연구를 하여 왔다. 이들 국가 가운데 독일이 가장 대표적인 경우라고 할 수 있다. 독일에서 법률의 평가(Evaluation von Gesetzen)가 법률제정 절차의 최종단계에서 매우 중요한 기능을 한다는 인식이 확산되기 시작한 것은 1980년대 초반부터라고 할 수 있다. 공학영역에서 발달하기 시작한 기술결과예측(Technikfolgenabschätzung)기법의 법률에의 적용가능성을 주목하고 이를 법률결과 예측에 적용하고자 하는 시도가 나타났다.¹⁾ 법률(안)결과 예측과 평가에 관한 연구는

행정전문학교의 뵘렛(C. Böhret)교수를 주축으로 활발히 진행되어, 2000년부터는 독일 내무성의 중점 정책과제²⁾로서 연구되기에 이르렀다. 2001년에는 그 연구의 성과물로서 법률의 결과 예측·평가에 관한 지침서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)가 출간되었고 이 과제를 주도하였던 연방내무성은 연방정부의 각 부처가 법률안을 계획하는 경우에는 이 지침서를 반드시 고려하도록 하고 있다(GGO 제45조). 2007년에는 독일 연방수상청 산하에 연방규범통제원(Bundes Normenkontrollrat)이 새로이 설치되어 연방정부 법률안에 대하여 표준비용모형을 적용하여 법률결과를 예측하고 평가하기에 이르렀다.³⁾

스위스의 경우도 독일과 함께 법률(안)결과 예측과 평가에 많은 관심을 쏟는 국가이다. 스위스는 연방 법무성을 중심으로 법률안에 대한 예측과 분석기법을 개발하고 발전시켜 오고 있다. 스위스 연방법무성이 발간한 입법지침(Gesetzgebungsleitfaden)은 입법원칙, 입법동기부터 입법과정에서 입법자가 고려하여야 하는 사항들, 법률(안)에 대한 평가 등 광범위한 내용을 정하고 있다.⁴⁾

네덜란드도 법률의 효율성을 매우 주목하고 있는 나라이다. 특히 각종 법률로 인하여 발생할 수 있는 정보보고의무(Informationspflichte)들과 이를 이행하는 과정에서 발생하는 관료비용(Bürokratiekosten) 및 행정비용(Administrationskosten)에 주목하고 있다. 즉, 법률이 의무부과를 하고 있는 각종 정보보고의무의 이행을 위해 지불하게 되는 관료비용에 대한 면밀한 분석 뒤 불필요한 정보보고의무의 제거 및 통합을 통하여 법률(안)의 집행에 따른 수범자의 비용을

1) C. Böhret, Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?, in: Festschrift für Blümel, Berlin 1999, S. 53.

2) 독일 내무성은 법률의 결과 예측·평가에 대한 정책과제 뿐만 아니라 ‘법적 장애(규제)의 제거’(Abbau rechtliche Hemmnisse), ‘관료주의의 타개’(Abbau der Bürokratie), ‘법적 수단의 개혁’(Rechtsmittelreform), ‘연방 행정법규의 전산화’(Datenbank Verwaltungsvorschriften des Bundes)등 여러 정책과제를 설정 수행하고 있다. 그에 관한 자세한 내용은 www.staat-modern.de를 참조.

3) 연방규범통제원의 성과는 A. Kroll, Alexander, Bürokratieabbauer im Aufwind - Erste Erfahrungen mit der Anwendung des Standardkosten-Modells, ZG 2009, S. 259 이하 참조.

4) Siehe, Bundesamt für Justiz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Gesetzgebungsleitfaden, Bern 2007.

줄이는데 노력을 하고 있다.⁵⁾

2) 우리나라의 경우

우리나라에 법률(안)결과 예측과 평가가 최초로 소개된 것은 박영도 박사에 의해서라고 할 수 있다.⁶⁾ 그러나 그 이후 정부입법자나 의회입법자들이 큰 관심을 보이지는 않았다. 이후 2000년대 초반에 들어서 최윤철의 논문들⁷⁾이 발표되고, 법제처에서 법률(안)결과 예측과 평가, 특히 독일의 경우에 관심을 보이면서 입법의 문제에 관심을 가지고 있던 학자 및 입법실무자들의 관심이 쏠리기 시작하였다. 정부의 경우 법제처 및 한국법제연구원을 중심으로 법률(안)결과 예측과 평가에 대한 기초적 조사 및 연구가 이루어졌으며, 한국법제연구원에는 입법평가연구센터가 설치되어 체계적이고 지속적인 연구가 이루어지고 있다. 국회의 경우도 입법조사처에서 관심을 보이고 있으나 아직은 그 정도는 크지 않은 것으로 보인다.

법률(안)결과 예측과 평가와 관련한 논의에서 주로 지적되고 있는 사항은 현재 우리나라에서 실시하고 있는 규제영향분석과 본질적인 차이가 있는지에 있다. 특히, 미국이 주로 실시하고 있는 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment)의 방법론에 기초하여 규제개혁위원회가 정부법령안을 대상으로 실시하고 있는 규제영향평가와 법률(안)결과 예측과 평가사이의 본질적 차이점에 대한 의문이 제기되고 있다. 이러한 입장에서는 법률(안)결과 예측과 평가가 법규에 대한 중복적인 평가를 하게 됨으로서 오히려 행정비용의 증대와 법률 및 법규심사에 불필요한 장애를 만드는 것에 불과할 것이라는 주장도 포함된다.⁸⁾ 그러나

5) 최윤철/차현숙, 환경가치추정 기법의 입법평가 도입에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009, 35면.

6) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구 제2권, 55면 이하.

7) 최윤철, 입법자의 법률하자제거의무, 법조 제561호, 143면 이하; 최윤철, 독일에서의 법률 개선의무, 공법연구 제31집 제3호, 365면 이하; 최윤철, 입법평가제도의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 제28집, 325면 이하.

8) 규제영향평가를 실시하거나 연구하고 있는 분야에서 법률(안)결과에 대한 예측과 평가에 대한 학술적 또는 기타 공식적인 의견이나 비판은 아직은 없으나 규제영향분석에 참가하

이러한 주장은 법률(안)결과 예측과 평가와 규제영향평가(분석)의 차이점에 대한 정확한 이해가 부족함에서 나온 것이라고 본다. 법률(안)결과 예측과 평가는 해당 법률(안)이 가지는 규제의 요소 및 그 영향 등 규제영향분석에서 도출하는 내용을 포함하는 상위개념이다.

Ⅲ. 비용평가를 위한 도구

1. 의 의

법률(안)의 결과 예측과 평가는 법률이 가지는 일반성과 추상성, 법규범체계 내에서의 정합성 및 통일성 - 헌법적합성을 예로 들 수 있다 -, 수범자 및 집행자 측면에서의 명확성 및 이해도, 법규범의 현실적합성 등 여러 면들이 동시에 고려된다. 그러나 이러한 요소들은 정성적 요소가 상당 부분 차지하고 있어서 질적 중요성에도 불구하고 객관성의 담보와 해당 법률의 불가피성을 입증하는 데에는 상대적으로 취약하다는 지적이 있다. 법률(안)결과 예측과 평가는 이러한 정성적인 면에 따른 평가를 하고, 동시에 이를 보완하고 해당 법률(안)의 효율성을 입증하기 위한 평가도구로서 정량적 평가 및 분석이 이루어진다. 이를 위해서 경제학적 분석 도구들이 흔히 사용된다. 물론 경제학에서 이루어지는 경제적 예측도 예측을 위하여 사전에 설정하는 가설 및 전제들이 있게 되고 이를 통해서 얻어지는 결과는 가설 및 전제의 범위 내에서라는 한계가 있으나, 적어도 해당 전제를 인정하는 한 그 결과가 정량적으로 나타난다는데 있어서 정성적인 분석보다는 상대적 객관성을 가지게 된다. 따라서 이러한 상대적 객관성과 정성적인 평가가 종합되게 되면 해당 사안, - 여기서는 법률(안) -에 대한 예측과 평가의 정확성의 정도가 높아질 수 있다는 것이 경험적으로 증명이 되고 있다.

거나 경험이 있는 학자, 특히 행정학자들이 양자의 차이점에 대한 회의적 입장과 견해를 보여주고 있다.

2. 비용-편익-분석

(1) 의 의

비용-편익-분석이란 국가적인 차원에서 정해진 공공목표를 달성하기 위하여 예상되는 여러 가지 대안들에 대한 각각의 비용과 편익을 측정하고 비교 평가하여 최선의 대안을 도출하는 기술적 방법이다.⁹⁾ 공공사업이 시행되면 민간시장의 수요와 공급, 생산과 소비에 영향을 미치게 되는데, 이러한 경우 비용과 편익을 화폐가치로 환산하여 분석한 후 국가 전체수준에서 볼 때 공익이 증가 또는 감소하는가를 평가하는 것이다.¹⁰⁾

경제학에서의 비용은 기회비용, 즉 포기된 편익을 말한다. 비용-편익-분석에서의 비용은 국가자원의 낭비(즉, 자원의 기회비용)를 의미한다.¹¹⁾ 국민경제적 차원에서의 편익이란 특정 사업의 국민생산에 대한 공헌을 의미한다. 즉, 정책 집행의 결과로 나타나는 재정적 증대 및 사회적 효용을 의미한다. 편익은 그 성격에 따라 직접적 편익, 간접적 편익으로 구분된다.

비용-편익-분석은 공공사업에서 추진하고 운영하는 과정에서 발생될 것으로 기대되는 모든 비용과 편익을 단기적 입장이 아니라 장기적 시각에서 종합적으로 평가를 한다. 이러한 비용-편익-분석은 현실적 측면을 고려한 실무적 분석방법이다.

(2) 비용-편익-분석의 이론적 기초

정부부문에서 새로운 입법과 정책을 계획하는 것은 현재까지 정부에 대한 신뢰와 예측가능성에 따라 작동하여 안정적으로 운영되어 오던 공공영역에 변화를 가하는 것을 의미한다. 지속적이고 정상적인 기업 활동을 하여 오고 있는 기업의 경우에도 해당 기업이 새로운 시장의 참여 또는 새로운 상품의 개발을 결

9) 김동진, 비용·편익 분석, 박영사, 2003, 2면.

10) 윤광진, 사전적 입법평가 방법론 연구, 한국법제연구원, 2008. 11, 11면.

11) 김동진, 위의 책, 3면.

정한다는 것은 경제주체들이 자발적 시장참여를 통한 생산과 교환에 대한 만족을 하고 있는 시장(파레토 최적)의 안정 상태에 변화를 가하는 것을 의미한다. 새로운 입법과 정책, 새로운 사업이나 개발은 국민이나 경제주체에 대하여 기존의 안정적 생활에 대한 변화를 강요하는 것을 의미하므로 - 다른 의미에서는 기회비용의 발생을 감수하여야 하는 것을 의미하므로 - 그러한 기회비용을 지출하는 것에 대한 설득력 있는 근거를 제시하여야만 한다. 즉, 현재까지의 기대나 이익을 포기하거나 최소한 줄이면서 새로운 입법, 정책, 시장에서 더 큰 만족을 얻을 수 있다는 믿음을 주어야 한다.

사적 영역에서의 새로운 시장의 진출은 그 범위나 효과가 대부분 국지적이므로 입법이나 정책의 입안 및 추진과는 그 범위 및 질적인 내용에서 차이가 난다. 기업의 경우는 사업성 예측 등 기업자체에만 국한되는 분석과 조사만이 문제되지만, 입법이나 정책 등 정부부문 또는 국가의 단계에서는 고려하여야 하여야 할 요소가 다양해지고 그 정도도 매우 깊게 된다.

비용-편익-분석은 국가가 입법이나 정책을 통하여 현재 구축되어 있는 파레토 효율에 대한 변화를 일으키고자 하는 경우 해당 행위를 통하여 발생할 수 있는 긍정적 효과(양의 효과, 편익)가 부정적 효과(음의 효과, 비용)를 초과하는 경우(0을 넘어서는 경우) 이러한 정부의 행위는 칼도-히스기준(Kaldor-Hicks)을 통과한 것으로 입법자 또는 정책집행자에게는 해당 행위를 해도 좋다는 판단을 얻기 위해 사용될 수 있다.¹²⁾

만약 어떠한 법률안에 대한 비용-편익-분석의 결과가 칼도-히스 기준을 만족시켰다고 한다면, 이는 세 가지 경우가 있을 수 있다. 첫째, 해당 법률안이 정책이 실현되었을 경우 국민전체에게 골고루 편익(사회적 후생)을 주고도 비용부담 그룹의 비용부담은 0인 경우가 있을 수 있다. 둘째, 법률안이 정책이 실현되었

12) 반대로 본다면, 비용-편익-분석의 결과 이른바 파레토 개선의 효과가 없는 경우(칼도-히스 기준에 미달하는 경우)에는 해당 입법이나 정책의 추진이 좌절되어야 한다. 그러나 법률이나 정책은 사적 경제부문과 그 철학적 기초를 달리하므로(공공성 등) 파레토개선이 없는 경우에도 실시되는 경우도 있다. 그러한 경우 정부부문은 또 다른 비용의 감수를 하여야 하는 경우가 많을 것이다.

을 경우 대다수의 국민들이 비용부담그룹에 속하고, 일부 그룹만이 사회적 후생(편익)을 누리는 경우가 있을 수 있다. 세 번째는 법률 제정, 정책의 실현에도 불구하고 국민 전체적 후생의 양은 변하지 않는 경우가 있을 수 있다. 첫 번째의 경우 입법자나 정책결정자는 해당 입법이나 정책을 반드시 실시할 것이다. 두 번째의 경우는 입법자 및 정책결정자에게 매우 곤란한 선택을 강요할 것이다. 왜냐하면 많은 법률이나 정책은 공공성의 특성상 특정 소수집단의 사회적 후생의 발생 및 확대를 위해 그 밖의 집단에게 더 많은 비용을 지급할 것을 공권력으로 강제하는 경우가 많이 있기 때문이다. 세 번째의 경우는 국민전체의 후생의 수익자와 부담자의 교체가 발생하는 상황과, 해당 법률안이나 정책의 효과가 기대되지 않는다는 것을 의미한다. 후생의 수익자와 부담자가 교체되어도 이론상으로는 문제되지 않을 것이다.¹³⁾

(3) 적용범위

비용-편익-분석은 개별정부투자사업을 평가하는 경제적 분석의 한 분야이다. 또한 사기업의 재무적 분석과 구별된다. 민간 기업이 새로운 사업을 추진할 때 사용하는 사업추진 타당성 검토와는 개념적으로 다르다고 할 수 있다. 즉, 비용-편익-분석은 사회적 관점 또는 국민경제 전체의 관점에서의 비용과 편익을 파악한다.¹⁴⁾

정책이나 개발사업의 시행으로 인해 발생하는 편익이나 비용은 누가 편익의 수혜자인가 또는 누가 비용의 부담자인가에 상관없이 사회전체의 입장에서 파악하는 실질 사회적 비용과 편익을 의미한다. 이러한 관점에서의 편익은 개발 사업을 통해서 직·간접적으로 생산된 재화나 서비스는 물론 시장에서 거래되지 않는 외부경제까지도 포함한다.

13) 최윤철/차현숙, 위의 책, 한국법제연구원, 2009, 46면 이하 참조.

14) 김동건, 앞의 책, 2면.

(4) 적용의 한계

비용-편익-분석은 개별사업단위가 아닌 프로그램이나 정책 자체를 비교 평가하는 것에는 한계를 보일 수밖에 없다. 특히, 입법평가에서 수행하는 비용-편익-분석은 구체적인 사업의 경제성(효율성)만을 기준으로 하는 비용-편익-분석과는 그 성질을 본질적으로 달리한다. 입법평가에서의 비용-편익-분석에는 수치 및 수량적 ‘비교의 원칙’이 지배하는 것이 아니라 법적 관점에서의 비례의 원칙이 적용되어야 한다. 법률의 집행을 위한 각종 비용과 기회비용의 총합이 계량화되어서 나타나는 편익에 비하여 크다는 이유로 해당 법률(안)의 제정을 포기하거나 기존의 법률을 폐지하지는 아니 한다. 오히려 비용이 편익보다 월등히 높은 경우에도 해당 법률안의 목적적 정당성이 우선 고려되어 법률로 제정되는 경우가 많다. 공공재, 특히 법률에 대한 평가에서의 비용-편익-분석의 결과는 입법자의 결정을 위한 중요한 자료중의 하나이지만 결정적인 자료는 아니다.

또한 비용-편익-분석은 어떠한 사업의 비용과 편익은 항상 화폐의 방식으로 계량이 가능하다고 보고 있다. 그러나 인간들의 욕구 및 보상심리들은 인간 각자가 다르며, 편익을 화폐가치로 환산하는 과정에서 편익의 진정한 가치가 감소될 수도 있다. 특히, 환경의 경우 개발 등으로 얻는 이익은 항상 구체적으로 계량이 될 수 있는 반면에, 개발 등에 의해서 멸실되는 환경재는 구체적 계량이 되지 않는 경우가 대부분이다. 개발사업의 편익이 나타나는 것은 단기간일 수 있지만, 그로 인해서 지불하여야 하는 환경비용은 장기적인 것이 대부분이다. 단순한 비용-편익 분석에 의해서 편익이 많다는 이유로 현재의 시점에서 개발이 이루어진다면, 이는 장기적으로는 개발에 따른 책임이 전혀 없는 후속 세대가 더 많은 비용을 지불하여야만 하는 경우가 매우 많다.

그 밖에도 비용-편익-분석의 대상이 되는 기초자료가 왜곡되는 경우에는 분석 결과에 대한 신뢰도 및 공정성이 결정적으로 문제가 된다. 경제학적으로 적절히 분석할 수 없는 거대한 규모의 편익이 존재하는 경우가 매우 많다는 점도 비용-편익-분석 적용의 한계로 지적할 수 있다.

3. 표준비용모델

(1) 의 의

표준비용모델은 각종 법규에 근거하여 수범자가 부담하여야 하는 정보보고의무의 이행과 그 이행과정에서 발생하는 관료비용의 절감과 관료적 규제의 철폐를 목적으로 해당 법규에 의해서 발생하는 관료비용을 계량화 하여 측정하기 위해서 고안되었다. 법규에 근거한 수범자의 비용부담과 증대에 대한 수범자들의 불만은 계속 증대하였으나 이러한 부담을 객관화할 수 있는 수단 및 방법이 결여되어 수범자 측면에서는 불필요한 제 비용의 부담, 국가적 측면에서는 효율적인 재정 집행의 곤란과 불필요하고 과도한 행정비용의 발생, 정보보고의무의 접수과정에서의 관료주의의 심화 등이 지적되었다. 이른바 관료비용이라고 말하는 비용의 증가는 국가경쟁력의 저하로 연결될 수밖에 없다는 인식이 확산되었다. 그에 따라 이미 90년대 초반부터 네덜란드는 이러한 관료비용의 계측을 위한 수단으로 표준비용모델이라는 수단을 개발하고 적용을 하여 왔으며, 점차 다른 유럽국가에도 확대되어 적용되기 시작하였다.¹⁵⁾

표준비용모델은 수범자들에게 의무지우고 있는 각종 정보보고의무의 이행을 위해서 수범자들이 부담하여야 하는 비용 및 이를 처리하기 위해 지불하는 각종 행정비용을 계산하고 이들 가운데 불필요한 비용을 찾아내어 이를 감축함으로써 법규의 준수와 집행에서 발생하는 관료비용을 줄이기 위해 고안하여 적용한 관료비용감축 산출 기법이다.¹⁶⁾ 표준비용모델은 법규를 그 계측대상으로 하고 있으므로 그 적용결과가 최종적으로 각종 법규의 감축 및 정비의 효과를 나타낸다는 점이 주목을 받고 있다. 또한 법률안 결과 예측과 평가(GFA)가 최종적인

15) 표준비용모델은 그동안 국제적 수준에서 인정받는 모델이 되었으며 이미 유럽각국을 비롯한 많은 나라에서 관료비용의 계측을 위한 수단으로 채용되어 적용되고 있다.

16) T. Grether, Bertelsmann Stiftung: Weniger Bürokratie in Deutschland, 2005. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-98F5DA35/bst/Weniger_Buerokratie_In_Deutschland.pdf.

입법결정을 하는 정치세력에게 그다지 큰 관심을 끌지 못하고¹⁷⁾ 있는 반면에 표준비용모델은 그 적용의 간편함과 결과의 상대적 명료성, 외적인 정치적 효과들로 인하여 최근 주목을 받고 있다.

그러나 표준비용모델이 법치국가 및 민주주의적 요청에 기초하는 정보보고의무를 위협할 수 있으며 필요한 사무조차도 감축시킬 우려가 있다는 비판과 이러한 방법은 전체적인 정보보다는 극히 개별적인 사안에 대한 정보만을 제공할 우려가 있다는 비판이 있다. 또한 전체적 규모로서는 비용절감의 크기가 크겠으나 각 개별 부문이 부담하는 비용의 절감의 크기는 그다지 크지 않아서 개별 부문이 느끼는 실효성 및 효율성에 대한 만족도가 그다지 높지 않을 것이라는 비판이 있다.

(2) 표준비용모델의 기능

이 모델의 핵심은 정보보고의무 이행과정을 통해서 생겨나는 시민과 기업들이 부담하여야 하는 관료비용의 표준적 제시이다. 표준비용모델은 특히 화폐적 비용과 시간적 비용 부담을 요하는 의무의 확정과 절감을 통해서 경제부문에 대한 경비절감의 효과를 주기 위해서 사용되는 수단이다.¹⁸⁾ 특히 정보보고의무들 사이에 중복되어 있는 내용들을 목표로 하여 이를 제거하고, 절차를 간소하게 하는 것을 목표로 한다. 또한 새로운 정보보고의무의 경우 시민과 기업의 부담 경감과 계획하고 있는 입법의 목적과 의미를 불가피성이라는 측면에서 고려하여 비교형량한 뒤 가급적 불요불급한 정보보고의무의 설치를 제한하려는 것이 표준비용모델의 기능이다.

표준비용모델을 통한 관료비용의 측정은 관료비용을 계량화함으로써 사후 집행이 가능하고 부담이 가능한 관료비용을 명확하게 파악함으로써 법률 집행에 있어서 책임을 확인하고 강화하는데 기여할 수 있다.

17) A. Kroll, a.a.O., S. 260.

18) Kabinettsbeschluss 25. April 2006, S. 3; A. Kroll, a.a.O., S. 261.

(3) 표준비용모델의 적용

이미 90년대 초반부터 네덜란드, 영국 등은 표준비용모델에 매우 적극적이었다. 독일의 경우는 법규의 질적 향상과 관료제도의 철폐를 위한 프로그램을 80년대부터 진행하여 왔다. 이러한 노력은 이른바 ‘푸른심사항목’과 이후 ‘연방정부간 업무통칙(GGO)’ 등의 제정등으로 발전하였다. 2007년도에는 국가규범통제원(Normenkontrollrat)을 설치하고 연방정부가 제정한 법규 및 법규안에 대한 심사를 표준비용모델을 적용하여 수행하고 있다.¹⁹⁾ 국가규범통제원 설치에 관한 법률은 표준비용모델의 적용을 강제하고 있다. 특히 정부 법규안 심사(사전심사)에서 표준비용모델을 적용하지 않으려면, 국가규범통제원 구성원의 과반수의 찬성이 있어야 함을 규정하고 있다.²⁰⁾

표준모델비용의 적용 방법은 대체적으로 다음과 같다. 우선 보통의 기업 등이 법규가 규정한 각종 정보보고의무의 이행(회의 보고)을 위해서 부담하여야 하는 비용을 확정한다. 이어서 기업이 이러한 보고를 매년 얼마나 많이 수행하여야 하는지, 그에 따른 비용은 어느 정도인지를 계산한다. 그 다음 단계에서 동일한 정보보고의무를 이행하여야 하는 동일 또는 관련 기업 전체의 수를 곱하여 합산하는 방식으로 계측을 한다. 이러한 계측은 우선 법률에 기초한 정보보고의무에 대한 화폐적 평가를 통해서 양적인 면에서 절감하여야 할 목표를 정하고 이어서 관료비용의 발생을 경제부문을 위해 사안적합성에 기초하여 평가를 하는 것으로 이루어진다.

독일의 국가규범통제원이 강조하고 있는 사전 평가(ex-ante Abschätzung)에서의 표준비용모델 적용의 일반적이고 표준적인 절차는 대체적으로 6개의 단계로 진행되고 있다. 정보보고의무의 파악에서 시작하여 대안에 대한 평가와 간소화 가능성에 대한 평가를 이어서 수행하고, 세 번째 단계에서는 가격요소들에 대한 계측을 수행하는데 이 때 고려되는 가격요소들은 자료요구 충족을 위한 비용, 이를 위해서 수행되는 표준적 활동, 시간 비용, 임금 그리고 기타의 비용들

19) § 1 Abs. 1, § 2, Abs. 2 Satz 1 NKR-Gesetz.

20) § 2, Abs. 2 Satz 3 NKR-Gesetz.

이다.²¹⁾ 이러한 것이 파악되면 다음단계로 양적인 요소의 계측을 하게 되는데 여기서는 기간과 그러한 사례 및 수범자들의 수를 파악하게 된다.²²⁾ 다섯 번째 단계에서는 전체결과를 놓고 조사를 하게 되고, 이러한 것을 기초로 보고서 초안에 관료비용을 서술하게 된다.²³⁾

독일의 국가규범통제위의 2008년도 보고 자료에 따르면 2008년 현재 독일 연방법령과 유럽연합 및 국제조약의 이행을 위한 법률에 10,407개의 정보보고의무가 있으며, 이 가운데 약 9,734의 정보보고의무에 대한 관료비용이 계측되었다. 하지만 독일에 직접적인 효력을 미치는 유럽연합 명령에 포함되어 있는 1,173개의 정보보고의무에 대한 계측은 이루어지지 못하였다. 계측이 이루어진 정보보고의무를 통하여 나타나는 경제적 부담은 연간 476억 유로이며, 전체 부담 중 251억 유로는 유럽연합과 국제규정에서 기인한다고 보고되었다. 정보보고의무 가운데 가장 높은 비용을 유발하는 것은 회계 및 결산 유지(62억유로), 일반 회계관리의무(38억 유로), 세금정산 및 보고(36억5천만 유로), 주식회사에 대한 심사, 연간결산정리(35억4천만 유로) 등으로 알려지고 있다. 연방 정부 가운데 가장 많은 관료비용이 발생하는 곳은 연방 재무성으로 그 규모가 213억 유로이며, 그 다음이 연방법무성(139억 유로) 이어서 연방 사회 및 노동성(28억 유로)인 것으로 알려졌다.²⁴⁾

(4) 한 계

표준비용모델은 우선 행정비용, 특히 법률에 근거하여 부과하고 있는 각종 정보보고의무의 이행을 위하여 피 규제자가 부담하게 되는 관료비용의 측정을 통하여 정보보고의무의 경제적 효율성 등을 파악한다. 관료비용의 분석을 통하여

21) 가격 = 소요시간(시간) × 임금 (시간당 임금) + 기타 비용.

22) 총량 = 기간요소 (연 또는 월) × 해당 되는 경우의 총수/수범자의 총 수.

23) Leitfadens für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell(SKM), Berlin 2008, S. 5 ff.

24) 이상은 독일 국가규범통제위가 2008년도에 발표한 백서에 실려있는 내용임. 여기서는 A. Kroll, a.a.O., S. 263에서 간접 인용하였음.

정보보고의무가 피 규제자들에게 불필요한 비용을 발생시키는 등 규제적 요소가 과다하다고 판단하면 이를 제거하는 것을 위한 기초로 사용된다. 만약, 표준비용모델의 측정을 통하여 특정 정보보고의무가 불필요하다고 판단되면, 해당 정보보고의무를 규정하고 있는 근거 법률의 개정을 통하여 근본적으로 해결하는 방법을 택하고 있다.

표준비용모델은 규제개혁을 위한 기초로서 매우 유용하다. 현행 규제영향평가의 지표가 지나치게 복잡하고 많은 평가요소를 두고 있어서, 규제도 측정에 그다지 효율적이지 못하다는 비판이 있다. 규제영향을 측정하는 평가요소 간에도 체계성이 떨어진다는 비판도 있을 수 있다. 결국 규제담당 행정기관과 피규제자 모두를 만족시키지 못하는 결과가 되어 규제개혁의 본 취지를 살리지 못할 우려가 있다. 표준비용모델은 각종 규제평가 요소 중 주로 형식적 절차인 각종 정보보고의무에 초점을 두고 있다. 하나의 피 규제자가 규제주관 기관인 행정청에 보고하여야 하는 각종 정보를 생산·정리하고 이를 규제자에게 보고하는 데 지불하여야 하는 비용을 계산하고 동일하거나 유사한 보고를 하여야 하는 동일 피 규제자들의 수를 모두 합산하여 그 비용을 측정하는 방법을 택하고 있다. 실제로 피규제자들의 상당 부분은 규제자(주로 행정청)에게 정기적으로 보고하여야 하는 각종 보고가 자신들의 경쟁력 향상에 도움이 되지 않는다고 불만을 가진다. 또한 그다지 중요하지 않은 내용은 물론 유사한 성질의 보고가 너무 많으며, 여러 규제기관에 각각 보고하여야 하므로 사업장 실제에서 비경제가 발생한다고 주장한다.

4. 조건부 가치평가법

(1) 의 의

법률(안) 결과 예측과 평가에 있어서 수치로 표시되는 계량적 평가 결과가 입법자에게 기존 법률 또는 법률안에 대한 이후 결정을 위한 중요한 자료가 되고 있다. 그러나 법률(안)은 그 규율 목적, 대상, 내용 등이 추상적이고 다양해서 단순히 계량화 될 수 없는 것들이 많다. 특히, 위에서 본 바와 같이 법률(안)의

결과가 수치화 되어 계량화 되었다 하더라도 법률(안)이 가지는 공공성으로 인하여 계량화한 예측결과가 경제학적으로 효율적이지 않더라도 입법이 되는 경우가 많다. 오히려 법률과 같은 공공영역에 관련이 있는 경우는 계량화한 예측 결과는 정책결정자의 결정과정에서 2차적인 자료 또는 보충적으로만 적용되는 사례가 더욱 많다. 또한 법률의 목적 및 대상의 경우 그 추상성, 공공성 등으로 인하여 경제학적 접근 방법으로는 계량화 할 수 없는 경우가 더욱 많아서 기존의 비용-편익 분석 등의 적용에는 한계가 있을 수밖에 없다. 표준비용모델의 경우도 수범자를 직접 규제하고 그 규제에 근거하여 구체적인 의무를 부과하는 경우에는 해당 의무이행(정보보고의무)을 위한 비용을 산출할 수는 있다. 하지만 이 경우에도 그러한 비용이 관료비용에 해당하는지 필수비용에 해당하는지에 따라 판단을 달리하여야 하는 것도 법률(안)이 가지는 공공재로서의 특징을 말하여 준다.

그러나 입법자 및 수범자들은 새로운 입법 또는 정책의 실시에 대하여 해당 입법과 실시여부에 대한 판단 또는 복종을 위한 근거로서 보다 객관화된 자료²⁵⁾를 요구하는 경향이 있다. 계량화된 자료 및 통계자료 등이 가지는 한계에도 불구하고 그러한 자료에 대하여 상대적 신뢰도를 부여하고자 하는 경향이 현실이라고 한다면 적어도 그러한 수치화된 자료가 보다 충실한 판단자료가 될 수 있도록 하여야 할 필요가 있다.

법률은 환경재처럼 경제적 시장가치를 전통적인 방법에 따라 측정해 내기에 부적합하거나 매우 곤란한 재화라고 할 수 있다. 즉, 법률은 공공재로서 전통적으로 비시장재에 속하는 것이지만, 그 파급효과가 각 영역에서 매우 광범위하고, 일반적이며 지속적이라는 것이 특징이다. 따라서 법률의 제정, 개정 또는 폐지에 따른 각종 비용의 발생이나 편익의 발생 등 법률의 직·간접 효과에 대한 예측은 입법자에게 매우 중요한 관심사였다. 그러나 법률은 비시장재이면서 또

25) 계량화되어 수치화 나타난 것이 마치 그러하지 아니하고 정성적인 평가 또는 규범적 평가를 통해 나타난 결과보다 상대적으로 객관적일 것이라는 수치 및 통계에 대한 착시가 있는 것이 현실이다. 따라서 수치화 되고 계량화된 자료가 가지는 각종 편익 및 인위적 조작 가능성에 대한 경계는 항상 전제를 하고 해당 자료를 사용하여야 할 필요가 있다.

한 환경재 등과 같은 대표적 비시장재와 다른 특징을 가지고 있는 재화인 까닭에 전통적인 방법으로는 그 효과를 찾아내는데 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 고안 된 것이 조건부 가치평가법(CVM: Contingent Valuation Method)이다.

이미 이전에도 비시장재에 대한 가치를 계량화하기 위한 많은 기법들이 있어 왔다.²⁶⁾ 그러나 최근 들어서 대표적인 비시장재 중의 하나인 환경재에 대한 경제적 분석기법²⁷⁾에 대한 연구를 통해서 여러 가지의 방법론들이 개발되어 적용되기에 이르렀다. 실제로 그 대표적인 기법 중의 하나인 조건부 가치평가법은 법원 및 공공정책의 영역에서 신뢰도가 높은 것으로서 공식적으로 이용되거나 인정되고 있다.

조건부 가치평가법은 환경재처럼 시장에서 거래되지 않거나 시장에 없는 재화를 소비자를 대상으로 하는 설문조사를 통해 특정하여 직접적으로 도출해 내는 방식으로 현재 환경재의 가치측정에 있어 가장 널리 활용되는 방법론이다.²⁸⁾ 조건부 가치평가법은 환경재에 대한 시장이 존재하고 있는 것처럼 가상하고 그 가치를 계산하고자 하기 때문에 얻어진 이름이다. 싸이리어시-원트럴(Ciriacy-Wantrup)등이 1952년도에 집단재(collective goods)의 가치의 측정에 이용이 가능할 것으로 주장하였다. 1963년 이르러서 데이비스(R. Davis)가 입찰게임(bidding game)이라는 형태의 설문서를 창안하여 실외 레크리에이션(사냥)활동의 가치를 연구하였다. 1974년에 들어서는 랜돌(Randall) 등이 조건부가치측정의 이론적 기반을 발전시켰다.

(2) 조건부 가치평가법의 적용

환경재의 경제적 가치를 측정하는 경우를 예상하고 조건부가치 측정을 사용

26) 경제학에서 주로 사용하던 기법은 예를 든다면, 대체시장을 통한 간접분석방식으로서 여행비용분석방법, 회피행위분석방법 등을 들 수 있다.

27) 물론 상당부분은 개발을 합리화하기 위한 근거로 사용되는 경우가 많다.

28) 김용주, 환경가치추정기법과 비시장 편익측정, 정부정책의 경제성 분석에 대한 시사점, 지방정부연구, 제8권 제4호, 2004, 29면.

하는 경우 그 적용은 다음과 같은 순서와 조건들에 따라 이루어진다.²⁹⁾

우선 대상자를 결정한다. 예를 든다면 해당 환경자원을 이용하고 있는 자들(낙시꾼, 사냥꾼, 오염지역 주변의 주민, 공원 방문자 등)의 이용편익과 비용을 계산한다. 자원을 이용하지 않는 사람들에 대한 가치는 선택가치(option value)로 하여 별도로 계산한다.

다음에는 평가 대상물을 결정하는데, 평가 대상물은 구체적일 것이 요구된다. 대상물이 구체화되어야만 환경질(또는 자연환경)의 변화를 설문지에 묘사할 수 있다. 설문지를 작성하는 경우에는 응답자가 이해할 수 있도록 너무 전문적이거나 기술적인 용어의 사용과, 추상적인 질문은 피하도록 하여야 한다. 하지만 가능한 상세한 질문서의 작성이 이루어져야 한다.

이어서 지불수단(payment vehicle)이 결정되어 한다. 응답자들의 대답 속에서 진실 된 가치를 찾아 낼 수 있도록 하기 위해서 그들이 제시한 가치의 대가를 특정한 지불수단(예: 환경질 개선에 따른 추가적 조세징수, 상품가격 인상, 재산세, 오물수거료, 각종 면허세 등의 인상이 불가피하다거나 하는 등의 지불수단)과 교환되도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 지불수단의 선정에 있어서 상호 대립적인 사실성(reality)과 중립성(neutrality)에 유의해야 하므로 적절한 수준으로 유지해야 한다. 또한 선정된 지불수단에 대한 개인적 거부감(조세저항)이 있다는 것을 이유로 가치를 왜곡시켜서는 안 된다.

이어서 조건부 가치평가법에서 가장 중요하다고 할 수 있는 설문방법을 결정하여야 한다. 설문방법에는 보통 5가지 종류가 있다. 설문방법으로는 주로 입찰 게임, 개방형 질문, 지불카드형 질문, 양분선택형 질문, 가상순번방법 등이 이용된다.

입찰 또는 경매방식(bidding game)은 실제 경매행동을 모방하는 것으로, 여러 번의 반복과정을 통해 응답자가 지불할 수 있는 최대금액(최대 지불 의사액)을 진술하도록 유도하는 방식이다. 그러나 최초 가격을 편의적으로 정하여야 한다는(출발점의 편의) 단점을 갖는다. 설문에 응답하는 대상 가계에 대하여 환경

29) 김태윤/김상봉, 위의 책, 29면 이하; 김용주, 위의 논문, 29면.

개선이 됨에 따라 발생하는 편익을 위해서 자신이 기꺼이 지불할 수 있는 금액(WTP)이나 환경악화가 발생하는 경우 보상받으려는 금액(WTA)은 어느 정도인지 묻는 방식이다. 최초입찰가격을 제시하여 응찰여부를 확인하여 계속 입찰가격을 올리면서 최종적으로 가계가 응찰하여 낙찰되는 가격을 얻는다. 이 낙찰된 가격이 가계의 최대지불의사(MWTP)금액이다. 반대의 경우 가계가 최종적으로 수령하려는 가격을 얻는데 이를 가계의 최소수령의사(MWTA)금액이라고 한다. 그러나 현실적으로 시장이 존재하지 않으므로 정확한 최대지불의사액 또는 최소수령금액을 알려면 대리시장 기법(즉, 만족가격접근법, 재산가치 접근법 등)을 이용하여 얻은 결과와 대조할 필요가 있다고 한다.

개방형 또는 직접 질문법(open-ended question)은 출발점 편의를 해소하기 위해 응답자 스스로가 지불할 수 있는 최대의사액에 대하여 답하도록 하는 방식이다. 그러나 이 방법은 응답자가 시장 등에서 경험한 적이 없는 환경재에 대한 화폐가치의 제시에 어려움이 많아 응답을 회피하는 경향이 많으며, 상대적으로 성의 있는 답변을 기대하기 어렵다는 단점이 있다.

지불카드형(payment card)질문은 앞의 경매방식과 직접 질문법의 방식을 보완한 것으로 특정 환경재의 질적 수준을 질문에서 구체적으로 제시한다. 동시에 소득계층별로 다양한 공공재화(특정 환경재와는 무관한)에 대한 평균지불금액을 제시하는 방식이다. 이 방식은 납세자가 부담하는 공공재 경비를 어느 항목으로 하느냐에 따라서 응답자의 지불의사금액에 영향을 미친다.

양분선택형(dichotomous choice format)질문 방식은 응답자에게 이미 주어진 금액에 대해 “예/아니오”로 응답하게 하는 방식이다. 어떤 사안에 대한 찬성/반대를 묻는 투표행위와 유사한 방식으로 응답율이 높아지는 장점이 있다. 그러나 지불의사액을 추정하는 과정에서 비효율성을 동반하게 된다. 수집된 자료(금액)는 간접 지표가 된다. 앞의 방법들은 직접 지불의사금액을 밝힐 것을 요구하지만 이것은 사전 명시된 금액에 대해 가부를 묻는 방법이라는 차이가 있다.

가상순번방법은 응답자에게 환경재의 가치를 직접 밝히지 않은 상태에서 여러 환경재와 사용료의 조합에 순위를 매기게 하는 방법이다.

(3) 한 계

조건부 가치평가법은 실제 시장 자료가 아닌 설문지 상에 언급된 가상 시장에 대한 설문대상자들의 가상적 의사결정에 기반을 두기 때문에 다양한 편의가 존재할 가능성이 있어 가치추정 결과의 신뢰성에 많은 의문들이 제기된다.³⁰⁾ 조건부 가치평가법은 설문을 통해서 이루어지는데 설문을 통한 환경질의 가치평가를 하는 때에 진실된 가치에서 벗어나는 편 의 추정치를 얻을 가능성이 높다. 조건부 가치평가법에서 나타나는 편 의들은 다음과 같은 것들이 있는 것으로 알려져 있다. 가상 편 의(hypothetical bias), 전략 편 의(strategic bias), 정보 편 의(information bias, design bias), 지불수단 편 의(payment vehicle bias), 고정점 편 의(anchoring bias), 포함 효과(embedding), 지불의사액(WTP)과 수용의사액(WTA) 간의 괴리, 무응답 편 의(nonresponse bias)들이 그것이다.

특히, 이 가운데서 가상 편 의(hypothetical bias)는 조건부 가치평가법의 가상성에 기인한 가치추정결과의 편향을 말하는데, 다른 편 의들에 대해서는 그 원인과 해결책이 어느 정도 명확하게 밝혀지고 있는 반면 가상 편 의의 경우에는 원인 규명조차도 쉽지 않은 상황이며 제시된 해결책들 또한 명확한 근거를 가지고 있지 못하다고 한다.³¹⁾ 이러한 문제를 보완하기 위해 전문가들은 설문지에 대한 사전 조사(pre-testing), 응답 자료의 보완, 설문지의 완성도 제고, 조사자에 대한 세심한 교육 등의 노력을 하고 있다.

IV. 법률(안) 결과 예측과 평가와의 관계

1. 대표적 평가 기법에 대한 평가

앞에서 본 세 가지 방법 이외에도 가치를 추정하는 방법 및 기법들은 여러 가지가 있으나 대체적으로 위의 세 가지가 법률(안) 결과 예측과 평가를 하는데

30) 이진권/임영아, 환경자원의 가치평가체계 구축 I, - 조건부가치평가법의 가상편의 검증 및 개선 방안 -, 한국환경정책평가연구원, 2007, 3면.

31) 이진권/임영아, 위의 책, 3면.

상대적으로 적합한 것으로 보여 진다.

비용-편익-분석 기법은 이미 독일에서 발간된 법률(안) 결과 예측과 평가 지침(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)에서도 이미 자세히 소개되고 있으며, 가장 보편적으로 사용되고 있는 방법이다.³²⁾ 그러나 비용-편익-분석은 평가자의 주관적 입장(데이터에 대한 인식 및 투입 등)에 의해서 결과가 달라질 수 있다는 비판이 있다. 또한 법률의 효과와 같이 장기간에 걸쳐서 파악되어야 하는 경우 비용-편익-분석 기법을 사용하는 것은 결과에 대한 신뢰도를 낮출 수 있다는 우려가 있다. 따라서 평가자의 주관적 판단의 최소화, 데이터의 객관성확보 및 충분한 양의 데이터 확보, 장기추세변동을 충분히 고려한다는 전제하에서 제한적으로 사용될 수 있을 것이다.

표준비용모델은 주로 관료비용이라고 말해지는 법령이 규정한 의무이행과정에서 발생하는 수범자의 비용과 이를 처리하는 집행기관의 비용을 말한다. 이러한 관료비용 가운데 절감이 가능하거나 중복보고 등으로 인하여 불필요한 비용이 발생하는 요소들을 포착하고 이를 절감하여 수범자의 부담을 줄여주기 위해 고안되었다. 표준비용모델의 비용측정의 대상은 법령이므로 법령에 대한 관료비용 측정과 해당 관료비용의 불가피성을 증명한다. 측정과정을 통하여 산출된 결과가 불필요한 관료비용으로 판단이 되면 이러한 관료비용을 발생하게 한 근거인 해당 법령 또는 조항의 개정, 폐지 등으로 이어지게 되어 결과적으로 법령 정비의 효과를 가져 오게 하므로 법령의 질적 향상(수범자 친화적 관점)을 가져 온다는 장점이 있는 것으로 알려져 있다.

조건부 가치평가법이 법률(안) 결과 예측과 평가에 적용된 사례는 아직 없는 것으로 알려져 있다. 이 평가방법은 주로 환경오염의 발생 또는 개발사업의 진행에 따른 환경자원의 손실이 예상되는 경우에 사용되어 왔다.³³⁾ 전자의 예는 피해를 입은 측에서 원인을 유발한 측에 대한 손해배상 등을 청구하기 위해 주로 사용되었다. 환경손해 및 개발에 따른 환경재의 가치 손실 등은 기존의 비용-

32) C. Böhret, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2000.

33) 대표적인 적용 예는 1989년 미국 엑손-모빌사의 발데스호가 알래스카 연안에서 좌초하여 발생한 원유유출로 인한 북서태평양 연안의 피해를 산정하는데 사용되었다.

편익-분석 등으로 산출되기 어려운 성질을 가지고 있다. 따라서 비시장재의 계량분석을 목적으로 고안된 조건부 가치평가법이 적용되었다.

법령도 그 결과 및 효과를 시장가격으로 환산하여 나타내기 어려운 대표적인 시장재이며 공공재이다. 따라서 기존의 여러 가지 비용산출 기법들이 적용되었음에도 불구하고 만족할 만한 결과를 얻지 못하였다. 조건부 가치평가법의 고안 목적, 적용분야 등이 법령과 같은 비시장재의 비용산출에 있으므로 대표적 비시장재인 법령 비용산출에 적용여부 및 그 활용가능성이 높을 것으로 기대된다. 다만, 조건부 가치평가법의 신뢰도와 관련하여 지속적으로 제기되고 있는 편의를 줄이는 보완책이 동시에 있어야 할 것이다.

2. 평가기법 적용의 한계

법률은 본질적으로 경제학적 관점에서 재화로 보기에 어렵다. 법률집행 효과 중 하나로서 경제적인 효과가 나타날 수 있는 것이다. 대부분의 법률은 경제영역에서의 경제적 효과(경제적 효율성)만을 목표로 제정되어 지지는 아니 한다.³⁴⁾ 따라서 법률의 경제적 효율성만을 분석하고 이를 근거로 법률의 제정여부 및 개·폐 여부를 결정할 수는 없다. 법률에 대한 비용의 산출 및 편익과의 관계 분석은 법률(안) 결과 예측과 평가 가운데 일부를 차지할 뿐이다. 법률비용의 산출 결과를 가장 중요한 지표나 판단자료로 사용하게 되면 법률이 가지는 공공적인 성격이 몰각되는 결과를 야기하게 된다.

비용-편익-분석, 표준비용모델, 조건부 가치평가법 등은 각각의 평가이익 및 장점들을 가지고 있다. 그러나 해당 기법들이 가지는 한계 및 적용 목적의 제한 등은 이미 다수의 연구를 통해서 알려진 바가 있다. 따라서 이러한 기법들의 적용은 해당 기법들이 가지는 한계를 인정하는 가운데 제한적으로 이루어져야 한

34) 현대 국가에서는 국가경제 또는 가계경제의 촉진 및 성장을 위한 특정 목적을 위한 법률이 제정되기도 한다. 그러나 그러한 법률의 궁극적인 목표는 결국 단순한 경제적 효과에만 있는 것이 아니라 해당 법률의 효과를 기초로 한 헌법가치의 실현에 있기 때문에 단순히 경제적 효과만을 목표로 법률을 제정하는 경우는 없다고 볼 수 있다.

다. 각 기법들이 가장 많은 장점을 가지고 있는 대상에 적용되는 것이 바람직할 것이다.

계량화되고 수치화된 결과가 다른 가치, 특히 규범적 평가와 같은 평가결과보다 객관적이어서 신뢰도가 높다고 판단하는 것은 수(數)에 대한 편견일 수 있다. 경제학적 가치분석의 경우도 해당 분석을 위한 전제, 가설, 투입되는 데이터, 변수에 따라 각각 다른 결과가 나올 수 있다. 또한 이렇게 산출된 결과(수로 표시된)를 바라보는 결정자의 주관적 입장에 따라 각각 다르게 나타날 수 있다는 점이 충분히 고려되어야만 한다.

V. 나아가는 말

법률(안) 결과 예측과 평가가 자리잡기 위해서는 평가 결과가 입법자에게 입법판단을 하는데 결정적이고 중요한 자료가 될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 평가주체의 독립성과 중립성, 평가도구의 효율성 및 객관성, 평가과정의 민주성 및 합리성, 평가결과의 객관성 및 실효성이 확보되어야만 한다. 사회의 다양한 부분에서 특정 영역을 규율하는 법률제정의 필요성, 기존 법률에 대한 개선의 요구가 입법자에게 이르거나, 입법자 스스로 그러한 작위의 필요성을 인식하게 되었을 때 입법자에게 가장 필요한 것은 해당 법률계획 또는 기존 법률의 결과 예측 또는 결과분석이다. 법률(안) 결과 예측과 분석은 입법자의 이러한 요구를 적절하게 충족시켜 줄 수 있는 수단이 될 수 있다. 법률(안)에 대한 계량적 분석은 법률(안)의 경제적 효율성과 이를 기초로 법률(안) 제정의 불가피성에 대한 설득력이 있는 자료제공의 중요한 수단이 된다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 계량화되고 수치화된 자료에 대한 맹목적인 신뢰는 진정한 결과가치를 왜곡할 수 있다는 점을 결정자는 인식을 하고 있어야만 한다.

참고문헌

- 김동건, 비용·편익분석, 박영사, 2003.
- 김봉철, 영국의 표준비용모델 연구, 법제연구원, 2009.
- 김용주, 환경가치 추정기법과 비시장 편익 측정 - 정부정책의 경제성 분석에 대한 시사점, 지방정부연구 제8권 제4호, 2004년 겨울.
- _____, 환경가치추정기법과 비시장 편익측정, 정부정책의 경제성 분석에 대한 시사점, 지방정부연구, 제8권 제4호(2004).
- 김인숙, 주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구 I, -미국-, 법제연구원 2008.
- 김태윤, 조건부 가치 측정법의 이론과 성공적 시행 지침, 정책분석평가학회보, 제10권 제1호, 1998.
- 김태윤·김상봉, 비용편익분석의 이론과 실제, 박영사, 2004.
- 박영도, 입법학개론, 법제연구원, 2008.
- 신의순, 환경피해의 경제적 가치 추정, 산업과 경영, 제10권 제1호, 1992.
- 이정전, 환경가치 추정의 의의와 한계, 환경과 생명, 1996.
- 이종한, 표준비용모델 측정사례, 법제연구원, 2009.
- 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 법제연구원, 2009.
- 최윤철, 독일, 스위스의 입법평가사례연구, 법제연구원, 2008.
- _____, 「독일에서의 입법자의 법률개선의무에 관한 논의」, 『공법연구』 제31집 제3호. 365-384면.
- 최윤철·차현숙, 환경가치추정 기법의 입법평가 도입에 관한 연구, 법제연구원, 2009.
- 최윤철, 「입법자의 법률의 하자 제거의무」, 『법조』 제561호, 143-166면.
- _____, 「입법평가의 제도화에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제28집, 325-352면.
- 한국법제연구원, 주요국가의 입법평가 관련제도(III), - 독일의 입법평가제도, 2007.5.
- 한국법제연구원, 주요국가의 입법평가 관련제도(V), - 오스트리아·스위스의 입법평가제도, 2007.5.

- Arrow, Kenneth/Solow, Robert, Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation, 1993.
- Böhret, Carl, Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?, in: Klaus Grupp(Hrsg.), Planung, Recht, Rechtsschutz, Festschrift für Willi Bühmel zum 70. Geburtstag, Berlin 1999.
- Böhret, Carl, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Baden-Baden 2001.
- Bundesamt für Landwirtschaft, Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Lebensmittelrechts, Bern Okt. 2005.
- Bussmann, Werner, Rechtliche Anforderung an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG 1998, S. 127-141.
- Carson, Richard T./Mitchell, Robert C. etc, A contingent Valuation study of lost passive use values resulting from the Exxon Valdez oil spill, A Report to the Attorney General of the State of Alaska, Nov. 1992.
- Choi, Yooncheol, Die Pflicht des Gesetzgebers zur Beseitigung von Gesetzesmängeln, Hamburg 2002.
- Daumann, Frank, Institutionelle Voraussetzung einer Beteiligung von Verbänden an der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Karpen, Ulrich/ Hagen Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden 2003, S. 223-239.
- Die Bundesregierung, Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin Mai 2006.
- Die Bundesregierung, Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), Berlin März 2008.
- Fliedner Ortlieb, Entbürokratisierung durch Rechtsbereinigungsgesetze?, ZG 2006.
- Hogan & Hartson Raue LLP/Steria Mummert, Gesetzesfolgenabschätzung gem. SKM zur Novellierung Wassergesetz Brandenburg, 2. 2007.
- Kroll, Alexander, Bürokratieabbauer im Aufwind - Erste Erfahrungen mit der Anwendung des Standardkosten β Modells, ZG 2009, S. 259-277.

Maurer Markus, Gesetzesfolgenabschätzung als notwendiges Element eines Programms zur Besseren Rechtsetzung, ZG 2006, S. 377-388.

Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006.

Werner Jann/Bastian Jantz, Bürokratiekostenmessung in Deutschland, ZG 1/2008, S. 51-68.

Jung, Hyung-Chan, The Economic Assessment of Claims Oil Pollution Damages: The Canadian Experience, The Journal of Fisheries Business Administration, Vol. 34 No1., 2003.6.

〈Abstract〉

A Study on the Tool for Evaluation of Law-Cost

Prof. Dr. Choi, Yoon-Cheol

(Konkuk Law School, Korea)

Legislation evaluation is drawing attention as a method of seeking convict-friendly laws (good laws). In Germany, and other European nations, a legislation evaluation system is implemented in order to prove the inevitable enactment of laws or the necessity for the amendment of laws by analyzing the effects of legal bills and laws. The legislation evaluation system was introduced to Korea as well a few years ago.

Some people support the purpose of legislation evaluation but are suspicious over its reliability and objectivity. Notably, bills, the target of evaluation, is compared with non-market goods opposed to market goods which are traded and whose prices are determined, by the relation between demand and supply, and this poses a prominent problem for the legislation evaluation. If lawmakers' planned bills or laws being implemented aim entirely for public welfare or public order maintenance, it is more difficult to appraise the market value of relevant laws. The classic legislation evaluation uses the cost-benefit analysis which is employed for forecasting the execution effect of public policies. However, this analysis has limitations in analyzing the cost-benefit of the non-market goods, bills.

If the various evaluation and estimation methods for bills are highly scientific based and rational, they will be vitally used. Thus, to that end, rather than certain evaluation techniques alone, diverse methods – either combination of them or singularly – should be used according to the purposes and characteristics of laws, and targets and scopes of application. If costs for evaluation of bills are less incurred than those incurred by the enforcement of laws without undergoing evaluation, the efficiency of such evaluation will

be established. The legislation evaluation can thus effectively prevent the incurring of unnecessary costs otherwise.

※ **Keywords** : Evaluation of Law, Cost-Benefit-Analysis, Standard-Cost-Model, Contingent Valuation Methode, Theory of Legislation