

규제연구 제17권 제2호 2008년 12월

한국 정부의 규제영향분석의 수준

-평가들의 도출 및 평가 결과-

김태윤* · 정재희** · 허가형***

본 연구는 정부의 규제영향분석 역량 강화에 도움이 되고자 하는 목적으로, 한국 행정 부처의 규제영향분석서의 수준에 대한 평가를 실시하였다. 규제영향분석에 대한 기존 연구들은 분석기법이나 제도적 측면을 강조한 연구가 대부분을 이루고 있으며, 일부 규제영향분석 수준의 평가를 시도한 연구의 경우에는 평가항목 및 평가들의 도출에 있어서 포괄적이고 체계적이지 못하였다는 것이 본 연구의 문제의식이었다. 따라서 규제영향분석 수준에 대한 더 객관적이고 신뢰성 있는 평가를 위하여, 본 연구는 우선 주요 국가들의 규제영향분석 지침을 포괄적으로 고려하여 보편적인 평가의 틀을 도출하였다. 이 평가들을 토대로 2001년 4월부터 2006년 12월까지 16개 부처에서 작성한 239개 법률 심사(안) 중 현재 규제개혁위원회에 중요규제로 등록된 287건의 신설 및 강화규제에 대한 규제영향분석서 전수를 대상으로 그 수준을 체계적으로 평가하고자 시도하였다.

분석결과, 한국 정부의 규제영향분석의 수준은 전반적으로 매우 낮으며, 개선의 여지도 미약한 것으로 나타났다. 평가항목별로 볼 때, 규제의 필요성과 외부 자문에 대해서는 상대적으로 잘 분석된 것으로 나타난 반면, 정부개입의 정당성, 할인율의 활용, 집행 및 점검과 같은 주요 핵심 항목에 있어서는 그 수준이 오히려 낮아지는 경향을 나타내고 있다. 또한 규제영향분석의 핵이라고 할 수 있는 비용편익분석 부분 역시 그 수준이 매우 낮으며 특별한 개선의 경향도 보이지 못하고 있는 것으로 나타났다.

핵심용어: 규제영향분석, 비용편익분석, 규제개혁, 규제개혁평가

* 제1저자, 한양대학교 행정학과, 서울시 성동구 행당동 산 17
(e-mail: tykim1004@hanyang.ac.kr)

** 한양대학교 행정학과, 서울시 성동구 행당동 산 17(e-mail: speaktojh@hanmail.net)

*** 국회예산정책처, 서울시 영등포구 의사당로 1(e-mail: hurgh@nabo.go.kr)

접수일: 10/8, 게재확정일: 11/7

I. 연구의 개요 및 방법

1. 연구의 의의

규제영향분석은 규제개혁을 위한 핵심적인 제도이다(Arrow et. al., 1996; Kirkpatrick & Parker, 2003). 규제영향분석의 과정이 행정부의 규제남발을 제어하고 더욱 합리적인 규제 대안을 모색하도록 유도한다는 점에서 그 중요성은 이론의 여지가 없을 것이다.¹⁾

규제영향분석과 관련된 기존 문헌은 애초에는 규제영향분석에 있어 경제적 접근의 중요성을 강조하거나 토론하는 문헌이 주종을 이루었다(Arrow et. al., 1996; Kniesner & Viscusi, 2003; Lutter, 1999; Hahn & Hird, 1990; Gary, 1999). 그 후에는, 당연한 일이겠으나 주로 규제영향분석기법, 특히 비용편익분석기법의 개발 및 적용에 문헌들의 초점이 맞추어져 있다(Kirkpatrick & Parker, 2003; Kopp, et. al., 1997; Morall, 1986; Guasch & Hahn, 1999; 김태윤, 1998; 이성우, 2004; 홍성중, 1995). 한편 규제영향분석이 갖추어야 할 덕목과 관련된 제안이나 비판을 주제로 한 문헌도 상당수 존재한다(Hahn, 1999; Hahn & Litan, 1998; OECD, 1997). 또한 제도적 차원에서 규제영향분석을 발전시키기 위한 방안을 제시하는 연구도 일부 존재한다(Jacobs, 2007; 김정렬·김태윤·노현중, 1998; 김태윤, 2001; 이남우, 2000; 유충렬, 2000). 한편 Hahn & Litan(1998)과 Hahn(1999a)은 미국 연방정부의 규제영향분석서에 대한 분석과 비평을 통하여 규제의 경제적 비용의 규모를 산정해 보고자 시도한 바 있다.

그러나 실무에서 작성되는 특정한 규제영향분석서의 수준을 분석적으로 평가하여 규제영향분석의 현 실태를 파악하고자 하는 문헌은 최근까지 비교적 미흡한 것으로 보인다

1) 정부가 규제의 신설 및 강화와 관련되어 어떤 구조의 인센티브에 노출되어 있는가에 대한 일반적인 논의를 위해서는 김종석·김태윤·이성우(1998) 참조.

다. 규제영향분석의 수준을 파악하는 것은 규제입안 당사자인 행정부처가 규제의 실질적인 비용을 더 겸손하게 파악하고 규제를 대체할 수 있는 갖가지 정책대안들에 대하여 더 철저하게 파악하도록 유도할 수 있는 주요한 계기가 된다는 측면에서 규제영향분석 제도의 성과와 관련된 문제라고 볼 수 있다. 다만 평가를 위해 요구되는 자료가 방대하고 또 평가를 수행하기 위한 판단을 위해서는 상당한 학문적 훈련이 필요하다는 점에서 규제영향분석서의 수준을 평가하는 것은 쉽사리 시도할 수는 없는 작업일 것이다.

이와 관련하여 영국의 NAO(2006)나 미국의 CBO(1997)가 제한적으로나마 각 부처들이 작성한 규제영향분석서의 수준을 토론한 바 있다. 한국의 경우에는 이경진(2005)이 규제영향분석 과정을 중심으로 규제영향분석서의 수준을 평가하려는 시도를 하였으나, 평가항목의 체계성이나 평가결과에 대한 객관적인 신뢰성은 확보하지 못하였다. 최근 들어 한국의 국회예산정책처(2007, 2008)가 지난 몇 년간의 한국 행정부의 규제영향분석서를 보편적인 평가틀에 비추어 평가한 사례가 있어 매우 괄목할 만하다. 다만 공기관의 평가보고서의 성격을 갖고 있어, 평가의 틀의 도출과 관련된 이론적 토대에 대하여는 특별한 언급이 없다.²⁾

이러한 배경에서 본 연구는 규제영향분석을 평가하기 위한 보편적인 평가의 틀을 논리적으로 도출하고, 그 평가틀에 따라 정부의 규제영향분석서를 평가하고자 한다. 따라서 본 연구는 국회예산정책처(2007)를 이론적으로 보강하고, 또 그 평가결과를 더욱 체계화한 것이라고 볼 수 있다. 결국 본 연구를 통하여 한국 정부의 규제영향분석의 수준을 파악하고, 부처별로 취약한 부분을 가려내어 규제영향분석의 역량 강화에 도움이 되고자 하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적이라 할 수 있을 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 규제영향분석서를 평가하기 위한 틀을 개발하기 위하여 영국, 미국 캐나다 등 주요 국가의 규제영향분석 작성지침을 망라하였다. 이렇게 망라된 작성지침을 논리적으로 재구성하여 평가틀을 구성하였다. 더 이론적이며 학술적인 규제영향분석서의 요

2) 본 연구의 참여자들은 국회예산정책처에서 수행한 두 차례에 걸친 규제영향분석의 평가를 기획 내지는 조정하였으며, 특히 2007년도 보고서의 집필을 책임지고 수행한 바 있다.

건을 중심으로 평가의 틀을 구성할 수도 있었겠지만(Francesco & Radaelli, 2007)³⁾ 실무적으로 작성된 규제영향분석서에 적용하기에는 조작적 정의의 어려움 및 실무적 함의의 부족 등 일정한 한계가 있어, 실무적인 지향성을 갖고 있는 작성지침들을 중심으로 평가의 틀을 구축하였다.

평가대상은 2001년 4월부터 2006년 12월까지 16개 부처에서 작성한 239개 법률 심사(안) 중 현재 규제개혁위원회에 중요규제로 등록된 287건의 신설 및 강화규제에 대한 규제영향분석서들로 삼았다. 평가는 세부 분석항목에 대하여 3점 척도를 적용하여 점수화하였다. 개별 사안에 대한 판단의 주관성을 배제하기 위하여 연구자들 간의 내부토론과 수차례에 걸친 교차검증을 수행하였다. 이러한 1차 평가결과를 더욱 심층적으로 음미하기 위하여 연도별, 부처별, 그리고 주요 세부 분석항목 간에 유의미한 수준 차이가 있는가를 살펴보기 위한 간단한 교차분석을 실시하였다.

II. 규제영향분석 평가의 틀

본 장에서는 OECD, 영국, 미국, 캐나다 그리고 한국에서 현재 시행하고 있는 규제영

3) 참고를 위하여 호주의 경우를 살펴보면 호주 OSB(Office of Small Business)는 6개의 규제목표에 대하여 9개의 '규제성과지표'(regulatory performance indicators: RPIs)를 개발하였다. 각 목표에 대하여 성과지표가 명료하게 연결된 점이 강점이라 할 수 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

주요 목표	규제성과지표
신설 및 강화규제로 인하여 지역사회에 순편익 증대	- 규제영향보고서(RIS)가 순편익을 적절히 제시하였는가
기업에의 부당한 제약 없이 규제목표 달성	- 규제영향보고서가 기업의 순응부담을 정당화하였는가 - 기업 및 이해관계자에게 적절하게 유연성을 제공하였는가
규제결정과정의 투명성 및 공정성 확보	- 외부검토를 통해 규제결정의 변화를 가져왔는가 - 내부검토가 서비스정신 구현 원리에 충족되는가
규제에 대한 정보획득 및 순응방법 용이	- 커뮤니케이션 전략 및 공식적 협의채널을 보유하고 있는가
규제환경의 예측가능성을 높여 기업의 의사결정에 유익	- 규제 도입 및 검토 계획을 적절히 전달하였는가
협의과정의 접근가능성 및 대응성 강화	- 규제영향보고서가 협의에 대해 적절히 진술하였는가 - 협의과정, 절차 및 기준에 대한 체계적인 지침을 갖고 있는가

향분석 작성지침의 세부 분석항목들을 각각 살펴봄으로써, 각 국가들에게서 공통적으로 나타나는 항목들을 토대로 규제영향분석의 평가들을 구성해 보고자 한다.

1. 주요 국가들의 규제영향분석 작성지침

(1) OECD의 규제영향분석 세부 분석항목 권고

OECD는 1997년 합리적인 규제의 형성과 규제품질의 제고를 위하여 회원국들에게 규제영향분석의 도입을 권고하였으며, 2005년에는 규제영향분석서가 포함해야 할 항목 및 분석기준으로 다음의 <표 1>과 같이 10가지를 제안한 바 있다.

<표 1> OECD 규제영향분석의 세부 분석항목

항 목	내 용
문제의 정의	문제가 정확하게 정의되었는가?: 문제발생의 원인, 속성 및 그 정도 등 문제가 정확하게 정의되고 그 원인이 설명되어야 함.
정부개입의 정당성	정부개입이 정당한가?: 문제의 속성, 비용 및 편익, 문제해결을 위한 대안적 메커니즘의 존재 여부 등을 고려하여, 정부개입이 정당화될 수 있는 명시적인 근거가 있어야 함.
규제대안	규제가 정부개입의 최선의 수단인가?: 비용 및 편익, 배분적 효과, 집행상 요구 등의 차원에서 규제 및 무규제 대안 등 다양한 정책대안에 대한 비교가 수행되어야 함.
법적근거	규제의 법적근거가 있는가?: 규제의 법적 근거가 확고해야 하며, 국제조약 등과 일관성이 있어야 하고, 확실성 비례성 및 절차적 요건 등 법의 일반적 원리에 합당해야 함.
적합한 정부수준	적절한 정부수준으로 대응하는가?: 규제에 대응하는 정부의 수준이 가장 적절해야 하며, 만일 다층적 수준일 경우 정부 간 효과적인 공동협력이 갖추어져야 함.
비용 및 편익	규제의 편익이 비용을 정당화하는가?: 기대되는 규제대안의 비용 및 편익을 추정하여 의사결정자가 이용 가능하도록 해야 하며, 규제비용이 편익을 정당화해야 함.
배분적 정의	규제가 사회계층 간 분배적 효과가 있는가?: 정부개입을 통해 분배 및 형평성과 관련된 변화가 있는 경우, 규제비용 및 편익의 사회계층 간 분포가 명료하게 나타나도록 해야 함.

항 목	내용
규제의 명료성	규제가 명확하고 일관성이 있으며, 이해가능한가?: 규제가 당사자에게 이해되고, 규제의 조문과 구성이 가능한 명확하게 기술되어야 함.
외부 자문	모든 이해관계자들이 자신의 견해를 제시할 기회를 갖는가?: 규제의 영향을 받게 될 기업이나 노동조합 등 여러 이해관계자로부터의 의견수렴이 효과적이고 적시성이 있도록 적절한 절차를 확보하여 투명성을 높여야 함.
준수방안	규제의 준수를 어떻게 확보할 것인가?: 규제가 가장 잘 효과를 발휘하도록 유인 및 제도설계, 대응성 있는 집행전략을 수립해야 함.

자료: *The OECD reference checklist for regulatory decision-making*, OECD, 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/20/10/35220214.pdf>

(2) 영국의 규제영향분석의 세부 분석항목

영국의 규제영향분석은 1985년 ‘기업비용평가’(Business Cost Assessment)에서 유래하였다고 한다. 1998년 모든 신설 및 개정 규제안에 대한 규제영향평가를 의무화하였고, 2006년에는 종전의 지침을 보완하여 새로운 규제영향평가지침을 공표하였다(박영도·장병일, 2007).

한편 규제안이 중소기업에 부담을 부과할 것으로 예상되는 경우에는 ‘중소기업센터(Small Business Service)’가 의사결정에 참여하게 함으로써 중소기업의 입장이 규제영향평가과정에 반영되도록 한 점이 특징이다.⁴⁾ 내각사무처가 2007년에 마련한 규제영향평가 지침서에 제시되어 있는 중요한 원칙들은 <표 2>와 같다.⁵⁾

- 4) 미국과 영국에서 시행중인 중소기업에의 영향과 관련된 규제영향의 평가와 관련하여서는 주현(2008)을 참조.
- 5) 영국은 2007년부터 ‘규제영향평가’(Regulatory Impact Assessment)라는 용어 대신에 ‘영향평가’(Impact Assessment)라는 용어를 사용하고 있다. 영향평가의 주요 목적 중 하나가 정책입안자들로 하여금 대안적인 접근을 고려하도록 하고, 비용 및 편익에 대한 모니터를 지속하도록 하는 것인데, ‘규제’(Regulatory)라는 용어의 사용은 그러한 의도와 반대되는 결과를 초래하는(counter-productive) 의미를 나타내기 때문이라는 것이다. 새로운 영향평가는 규제가 민간·공공 및 제3부문에 불필요한 부담을 가져오는가의 여부에 초점을 두고 있으며, 다양한 부문에 미치는 영향을 평가하는 데에 소요되는 분석의 정도를 높이고자 한다. 또한 잠재적인 영향에 대한 평가가 모든 정책결정과정에서 더 균형 있게 수행되도록 하기 위해서 정책결정의 다양한 단계에 영향평가의 결과가 반영되도록 제도화하고자 하였다. 영향평가의 더욱 구체적인 내용은 BERR, “Impact Assessment Guidance”를 참조하고, 영향평가의 배경 등은 BRE, “The Tools to Deliver Better Regulation - Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation(2006. 7)”을 참조하면 된다. 본 논문의 심사위원 중 한 분이 이러한 영국의 제도 변화를 지

〈표 2〉 영국 규제영향분석의 세부 분석항목

항 목		내 용
규제의 목적과 의도하는 효과	규제의 목표	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 규제 목표 및 시간계획을 명확, 간략, 상세하게 밝힘. ◦ 규제의 영향의 범위를 밝힘. (나라 전체, 혹은 일부 지역에만 해당하는지)
	규제의 배경	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 규제와 관련된 현 상황에 대한 설명 (사회적, 환경적, 공정성 및 경제적 이슈 등) ◦ 백서나 입법에서 제시된 기존의 규제 및 정책 ◦ 기존의 규제 및 정책을 다루는 주체, 그 규제나 정책의 기존의 효과의 정도, 이러한 기존 정책에 새로운 규제가 미칠 영향 등을 확인함.
	정부 개입의 근거	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부개입이 없는 경우, 현 상황에 미칠 영향(‘무대안’)을 상정 ◦ 현 상황이 그 상태로는 해결되지 못해서 정부개입이 불가피한 이유를 기술 ◦ 정부개입이 없을 경우 발생 가능한 문제와 그 문제의 영향 정도 예측 ◦ 정부개입이 없을 경우 누가 영향 받을지, 어떤 특정 집단이 더 큰 영향을 받게 될지 여부를 추정 ◦ 일정기간, 일반적으로 1년 내에 어떤 상황 변화가 있을지 예측하여, 문제의 지속 혹은 악화가능성 여부를 설명 ◦ 매우 심각하거나 돌이킬 수 없는 손실을 야기할 수도 있는 불확실성이 존재하는 경우에는 예방적 차원에서 문제를 지적하고 정부개입의 근거를 기술할 수 있음.
협의		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제안자의 부서 및 그 밖에 부서에 있는 다른 정책입안자들, 부서별 경제학자, 통계학자, 사회학자 및 외부 이해관계자와의 긴밀한 협의 ◦ 협의된 모든 평가내용은 기록되어야 하고, 그 요약은 웹사이트에 공식 발표 ◦ 협의 결과로 초래된 대안들의 변경내용은 반드시 전체 규제영향분석서에 기록
대안	정책 목적을 달성하기 위한 대안	<ul style="list-style-type: none"> i) 리스크 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 리스크 및 그것이 어떻게 발생할 것인지를 기술 ◦ 리스크가 정책목적 달성을 불가능하게 할 수도 있는지 ◦ 각 대안의 이행과 관련된 모든 리스크 작성 ◦ 이전과 유사한 정책이나 다른 나라의 경험으로부터 증거자료를 수집 ◦ 리스크를 줄이기 위하여 어떻게 대안을 변경할 것인가를 모색 ii) 규제의 준수와 집행

적해 주어서 추가적인 연구가 가능하였음을 밝히며 그 심사위원에게 감사드린다. 다만 이러한 제도의 변화가 세부 분석항목의 구성에는 특별한 영향을 주지 않았다고 판단하여, 본 연구에서는 내각사무청에 의해 2007년에 발표된 규제영향평가 지침서를 활용하였다.

항 목		내 용
대안	정책 목적을 달성하기 위한 대안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준수 가능한 대안을 검토하여, 준수율이 낮을 가능성의 원인 분석 및 그 해결 방안 모색 ○ 준수를 해서 피규제자가 부담하게 되는 비용이 준수하지 않았을 때의 손해보다 커서는 안 됨. ○ 대안의 집행을 위한 다양한 수단의 검토 ○ 행정비용을 감소시키면서 규제준수가 이루어질 방안 연구 iii) 의도하지 않은 결과 ○ 각 대안들에 의도하지 않은 발생 가능한 결과를 고려 ○ 이해관계자 및 전문가들과 가능한 많이 논의 ○ 의도하지 않은 발생 가능한 효과검토를 위해 공식적/비공식 협의 이용
	집행 및 집행 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책임소재: 누가 집행에 책임지고 결정할 것인가? ○ 집행의 목적 ○ 집행을 위한 시간계획: 중요한 결정과 시점의 계획. 유연성 확보 ○ 이해당사자 확인: 누가 이해관계자인지, 누가 더 영향을 크게 받는지 ○ 의사소통 전략: 누가 언제까지 무엇을 해야 하는지 ○ 리스크분석: 각 대안에 있어 집행에 관한 리스크관리 ○ 집행과 감사: 행정적 부담 최소화하면서 준수 가능 방안을 모색하며, 준수비용을 고려하고, 특히 피규제 집단에 편중된 영향 여부를 파악 ○ 게이트웨이 평가(Gateway reviews): 정책목적 달성을 위해 프로그램 등의 구조, 모니터링, 자원조달 등이 어떻게 구성될 것인가 검토 ○ 기존 발의안: 다른 정부기관 및 조사기관이 제안한 발의안 등 기존 제안과의 조화 고려
비용과 편익	영향 받는 부문 및 집단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직· 간접적으로 비용 및 편익을 얻는 집단을 포함 ○ 대안이 집단 내부 및 집단 간 분배를 변화시키지 않는가 여부 검토 ○ 영향을 받을만한 집단의 파악을 위해 조기에 비공식 협의 활용
	비용 및 편익 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘무대안’을 포함하여 각 대안에 대한 모든 비용과 편익을 서술 ○ 의도되지 않은 결과의 가능성이 비용과 편익에 미칠 영향 - 정량화, 편익 및 비용 분석, 행정비용, 장기간 발생이 예상되는 비용과 편익(할인고려), 가설에 대한 검증, 그 외 규제가 경제적, 사회적, 환경적 영향을 가져오는가의 고려
중소기업 영향심사		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책대안에 대한 중소기업의 의견 사전 수렴 ○ 비규제적 대안의 가능성, 의도치 않은 결과의 발생 가능성, 중소기업에 대한 규제의 부담경감 등 다른 특별한 접근방법을 고려
경쟁에의 영향 평가		<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제가 경쟁을 저해할 가능성이 있는가를 사전에 평가함

항 목		내 용
집행 제재 및 감시	집행	<ul style="list-style-type: none"> 영향 받는 집단들의 준수 정도에 대한 예측 각 집행 방법에 따라 비용과 영향의 정도 산정 각 집행대안의 유연성 파악 제안된 정책이 기존의 집행수단들을 단순화할 수 있는가 고려 위험정도를 근거로 한 접근방식(risk-based approach)
	제재	<ul style="list-style-type: none"> 제재와 벌금제도 대안들은 공식적 협의절차의 부분으로서 의견수렴 비형벌적 제재를 우선적으로 선택
	모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 정책이 초기 목적과 부합하는지, 규제준수 정도에 대한 정보제공을 위해 모니터링체계를 확보 모니터링의 구체성, 측정가능성, 성취가능성, 관련성, 시간단위계획성 기준 기존의 모니터링 메커니즘 고려
	단속	<ul style="list-style-type: none"> 다른 기관과의 공조를 통하여 단속 부담을 경감할 수 있는가의 여부 이해관계자에게 더 적은 부담을 줄 수 있도록 탄력적 단속이 가능한지 여부 파악
이행 및 집행계획		<ul style="list-style-type: none"> 이행목적과 성과를 분명히 함. 성공기준: 측정기준 및 감시기준 명확히 정책담당자와 영향받게 될 사람들과의 협의 리스크평가와 관리: 발생 가능한 장애요소 및 위험들을 분석, 평가 필요한 자원과 비용 산정
집행 이후의 심사		<ul style="list-style-type: none"> 이행된 규제가 의도한 효과가 있는지, 정책목적을 효율적으로 이행했는지 어떻게 심사할 것인지 언급: 일몰조항 포함 가능성 등 고려

자료: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform(BERR), "Regulatory Impact Assessment Guidance," 2007. 1(http://www.co-web.co.uk/regulation/ria/ria_guidance)

(3) 미국의 규제영향분석의 세부 분석항목

미국의 규제영향분석은 1974년 ‘인플레이영향평가(Inflation Impact Assessment)’에서 사용된 비용편익분석이 계기가 되었고, 이 기법이 보완·개정되면서 현재의 규제영향분석체도로 발전하였다. 대통령부의 관리예산처(OMB)는 연방정부 규제기관을 돕기 위하여, 규제의 신설 및 강화와 관련된 편익 및 비용의 측정방법과 보고방법을 표준화한 지침(circular)을 제공하고 있다(박영도·한귀현, 2007).

〈표 3〉 미국 규제영향분석의 세부 분석항목

항 목	내 용
규제조치의 필요성	시장의 실패 또는 그 밖의 사회적 목적: 외부성·공유자원·공공재, 시장력, 불충분한 정보 혹은 비대칭적 정보, 그 밖의 사회적 목적
	연방정부 차원에서의 규제가 최선의 문제해결의 방법인가: 주 및 지역정부 수준에서 대처 가능한지 검토
	경제규제는 하여서는 안 된다는 전제: 유용한 규제라도 시장효율성을 저해할 수 있음.
대체적인 규제접근	법에 의해 정의되는 다른 대체안: 법상의 요건을 포함하는 합리적인 대체안의 편익 및 비용 고찰
	규제준수시기의 고려: 규제실시 지체에 의해 규제준수비용이 다르게 되는 경우 낮은 비용으로 목적을 달성할 수 있는 가능성 고려
	다른 강제수단: 가장 적절한 유인을 주는 연방·주·지역당국의 모니터링 및 보고 체계 고려
	규제강도의 다양한 수준: 다른 집단에 있어서의 편익 및 비용의 규모, 분배와 엄격도 사이의 상관관계를 이해하기 위해 대체적인 엄격도 고려
	기업규모마다 다른 요건: 대기업과 소기업에서는 다른 요건을 마련
	지역마다 다른 요건: 지역에 따라 편익 및 비용의 격차가 큰 경우 다른 요건을 마련
	설계기준보다 성과기준
	직접관리보다 시장지향접근
	규제보다 정보이용
분석적 접근	비용편익분석: 규제강도가 높은 규제대체안의 편익 및 비용의 증가분을 측정함으로써 순편익을 최대화하는 대안을 확인
	비용효과분석: 동일한 주요 결과 혹은 단일의 수치지표에 통합할 수 있는 복수의 결과를 가져오는 일련의 규제조치 비교
	분배효과: 의사결정자가 경제효율에 주는 영향과 함께 분배효과를 적절히 고려할 수 있도록 분배적 효과를 별도 기술
편익 및 비용의 산출과 측정	편익 및 비용의 분류: 편익 및 비용의 추계치로서, 금전가치화된 것, 수량화되어 있지만 금전가치화 되어 있지 않은 것, 정성적이지만 수량화 또는 금전가치화 되어 있지 않은 것으로 분류
	편익 및 비용의 수량화 및 금전가치화: 정량적 추계
	정성적인 편익 및 비용: 정성적 효과를 중요성에 의해 분류 또는 랭크 부여

항 목	내 용
편익 및 비용의 산출과 측정	장기적 편익 및 비용: 분석대상기간의 각 연도에 대해서 할인 전의 일련의 편익 및 비용의 추계치 제시 및 3%, 7%의 실질 할인율을 사용하여 연간으로 계산된 (할인된) 편익 및 비용 제시
	리스크 및 불확실성의 취급: 중대한 불확실성이 있는 경우 그럴듯한 대체적인 전제조건에 기초하여 편익 및 비용을 설명해야 함.
전문적인 분석의 요건	중소기업 및 소규모 사업체에 대한 영향: 상당수 소규모 사업체에 중대한 영향을 줄 가능성이 있는 경우 '규제유연성 분석'(REA) 작성 및 이전에 중소기업과의 협의
	재원을 수반하지 않는 위임의 분석: 주·지방 및 기타 지방정부와 민간부문의 총 지출이 1억 달러 이상 되는 연방규제는 발표 전에 편익과 비용에 관한 설명서 작성
	정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하: 규칙제정이 추가적 정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하를 만들어내는지 검토
	정보의 품질에 관한 가이드라인: 데이터 및 분석은 기관 및 OMB의 품질기준을 충족시켜야 함.
	환경영향평가서: 환경의 질에 중대한 영향을 미치는 조치에 관해 환경영향평가서를 작성해야 함.
	어린이들에 대한 영향: 어린이들에 대해 불리한 영향을 미칠 가능성이 있는 환경건강 및 안전리스크와 관련되는 경우 규제의 정당성 및 규제에 의한 영향평가 제시
에너지 효과: 중대한 에너지 조치에 관한 에너지 효과설명서 작성	

자료: Circular No.A-4, "Regulatory Analysis," OMB, 2003.

(4) 캐나다의 규제영향분석의 세부 분석항목

캐나다의 규제영향분석은 1978년 '사회경제영향분석(Socio-economic Impact Analysis)'에서 유래한다고 할 수 있으며, 1999년 내각지침에 의해 소위 '규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis Statement)'로 발전하였다(최기조, 2002; 217). 특히 보건이나 공공안전 및 환경과 관련된 규제에 대해서는 위험을 상대적, 혹은 절대적인 개념으로 분석하여, 해당 위험이 규제를 필요로 할 정도로 크다는 점을 입증해야 한다고 한다. 재무성이 개발하여 제시하고 있는 표준적인 규제영향분석서의 주요 항목은 아래 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 캐나다 규제영향분석의 세부 분석항목

항 목	내 용
문제의 정의	<ul style="list-style-type: none"> - 파악된 모든 문제가 정의되어 기술 - 문제가 완전히 분석되어 문제의 특성과 시사점에 대한 이해를 높임. - 건강, 안전, 환경적 위험 분석 - 정부개입의 정당성
규제대안의 검토	<ul style="list-style-type: none"> - 신설 및 강화된 규제가 문제해결에 도움이 될 것인지 기술 - 성과요구에 기초한 해결책 고려 - 규제목적 달성을 위해 가능한 동등한 수단 이용
비용과 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 직·간접적 편익과 비용, 환경·정부·기업·근로자·소비자 등에게 미치는 영향 기술 - 지속가능한 개발, 사회적 균형 및 경제적 목적에 미치는 영향 기술 - 모든 대안에 있어서 규제로 인해 요구되는 책임 분석 - 기업영향테스트를 통하여 요구되는 중소기업에의 특정 영향 - 권장되는 해결책이 최소한의 정보 및 행정적 비용이 소모되는지 기술 - 모든 요소가 완전히 고려되었는지 확인
집행	<ul style="list-style-type: none"> - 정부부담을 최소화하기 위한 설계 - 규제 순응을 확보하기 위한 전략과 집행 메커니즘에 대한 설명 - 이행목표가 운영계획 및 예산에 반영되도록 함. - 확립된 체계를 재확인
협의	<ul style="list-style-type: none"> - 협의 결과를 밝힘. - 규제제안은 적시성이 요구되며 이해집단과의 철저한 협의 필요 - 당국은 이해관계자의 의견수렴을 위한 장치 마련 및 이해관계자 식별
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 국제협약의 구속력에 어떤 영향을 받는지 결정하는가의 검토 - 환경적 평가

자료: 캐나다 재무성(TBS)의 자료와 Shortall(2006)을 종합

(5) 한국의 규제영향분석의 세부 분석항목

한국의 규제영향분석은 「행정규제기본법」 제7조에 근거하며, 동법시행령 제6조에서 규제영향분석서의 작성지침을 제시하고 있다. 규제영향분석서의 항목은 1998년 당시 8개 항목 20개 요소였으나, 2006년 7월부터 3개 항목 8개 요소로 통합 및 단순화되었다.⁶⁾

6) 3개 항목은 ‘규제의 필요성 및 목표’, ‘규제의 비용·편익분석 및 비교’ 그리고 ‘규제내용의 적정성 및 실효성’으로 구성되는데, ‘규제의 필요성 및 목표’에서는 이전의 8개 항목에 해당하는 ‘규제의 신설 또는 강화의 필요성’, ‘규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복 여부’에 ‘규제의 목표 및 기대효과’를 더하여 구성하였다. ‘규제내용의 적정성 및 실효성’에서는 이전 평가요소였던 ‘경쟁제한적 요소의 포

규제영향분석 지침에 의하면 가급적 계량적인 자료를 제시해야 하며, 기존규제의 분석에 있어서도 제로베이스(신설규제) 차원에서 각 평가요소별 분석을 실시하도록 하고 있다.

〈표 5〉 한국 규제영향분석의 세부 분석항목

항목 및 요소		내용
규제의 필요성 및 목표	규제의 신설/강화의 필요성	- 규제신설/강화가 필요하게 된 문제 정의 및 구체화 - 문제발생 원인을 직·간접적 원인으로 구분 - 문제해결을 위해 정부가 개입하여 조치가 필요한 이유
	규제의 목표 및 기대효과	- 정부개입의 목표를 분명하고 구체적으로 기술 - 목표기간을 제시하고 계량화하여 설정 - 규제의 궁극적 기대효과(장기적 성과 또는 정책목표) 제시
	규제 외 대체수단 존재 및 기존규제와의 관계	- 무규제 및 비규제 대안을 통한 대체가능성 검토 - 기존규제 및 유사규제와의 중복 여부 및 도입규제와의 비교 - 규제 간의 체계가 도식화되어 제시되었는지 - 규제의 확대재생산 가능성 검토
규제의 비용·편익 분석 및 비교		- 간접적 및 직접적 비용과 편익의 요인 - 비용의 부담자와 편익의 수혜자 결정 - 각각의 영향요인들에 대한 측정지표 결정 - 무규제 및 비규제대안의 검토의 가치변화 측정 - 영향요인들을 공통단위로 수렴하는 측정수단 결정 - 불확실성을 고려하는 적절한 신뢰구간 부여 - 계량화하지 못한 영향요인들의 존재 여부 및 처리방안 - 편익 및 비용을 할인율을 이용하여 비교 및 검토했는지 여부 - 복원 불가능한 상황을 규제가 초래하는 경우의 고려
규제 내용의 적정성 및 실효성	경쟁에 미치는 영향	- 규제대안의 검토가 시장 전체 및 개별기업의 경쟁성에 미치는 영향 분석 - 규제대안의 검토가 혁신 및 경쟁수준에 미치는 영향을 검토하였는지
	규제의 명료성	- 규제의 기준과 절차를 논리적, 일관성 있게 기술 - 규제법정주의에 입각한 내용의 타당성을 분석하여 검토 기술 - 규제의 명료성을 입증할 주요 법령 조문을 참고자료로 제시
	이해관계자 협의	- 중요 이해관계자 단체의 확정범위가 적정한지 - 주요 집단을 포괄하였으며, 규제 영향을 많이 받게 되는 집단 고려

함 여부’, ‘규제내용의 객관성과 명료성’, ‘행정기구·인력 및 예산의 소요’, ‘관련 민원사무의 구비서류·처리절차의 적정성’에 ‘이해관계자협의’요소를 더하여 구성하였다.

항목 및 요소		내용
규제 내용의 적정성 및 실효성	이해관계자 협의	- 주요 이해관계자 단체의 의견이 누락되지 않았는지 - 반대의견에 대한 조치는 적정한지 - 공식적인 의견수렴 절차 중 생략된 절차는 없는지
	집행상 예상 문제점	- 집행수단의 실효성 및 현실성 - 규제의 정치적, 기술적, 행정적 실현가능성 검토

자료: 규제개혁위원회, 「규제영향분석 및 자체심사 업무지침」, 2006. 7.

〈표 6〉 주요 국가들의 규제영향분석 세부 분석항목의 종합

구분	OECD	영국	미국	캐나다	한국
규제의 필요성	√	√	√	√	√
정부개입의 정당성	√	√	√	√	√
규제대안의 검토	√	√	√	√	√
비용의 분석	√	√	√	√	√
편익의 분석	√	√	√	√	√
외부 자문	√	√	-	√	√
집행 및 점검	√	√	-	√	√
할인율의 활용	-	√	√	-	√
불확실성의 고려	-	√	√	-	√
배분적 정의	√	√	√	√	-
규제의 경쟁제한성	-	√	√	-	√
적합한 정부수준	√	√	√	-	-
리스크	-	√	√	-	-
규제의 명료성	√	-	-	-	√
이행 이후의 심사	-	√	-	-	-
환경적 평가	-	-	√	√	-
국제협약의 영향	-	-	-	√	-
규제의 이해가능성	√	-	-	-	-
추가적 기록관리 부하	-	-	√	-	-
의도하지 않은 결과 고려	-	√	-	-	-
어린이 영향	-	-	√	-	-
에너지 효과	-	-	√	-	-

(6) 종합: 주요 국가들의 규제영향분석 세부 분석항목의 비교

한국 및 주요 국가들에서의 규제영향분석 세부 분석항목을 종합하여, 망라적으로 나열하면 <표 6>과 같다. 각각의 분석항목의 개념적 정의와 세부내용은 국가별로 다소 차이가 있을 수 있겠으나 분석항목별로 중첩되거나 혼동되는 경우는 거의 없어 아래와 같은 정리가 가능하였다고 할 수 있다.

그 결과 ‘규제의 필요성’, ‘정부개입 정당성’, ‘규제대안의 검토’, ‘비용의 분석’, ‘편익의 분석’ 항목은 모두 공통적으로 포함되었으며, ‘외부 자문’과 ‘집행 및 점검’ 항목은 미국을 제외하고 다른 모든 주요 국가들의 세부 분석항목에 포함되는 것으로 나타났다.

2. 규제영향분석 평가틀 구성

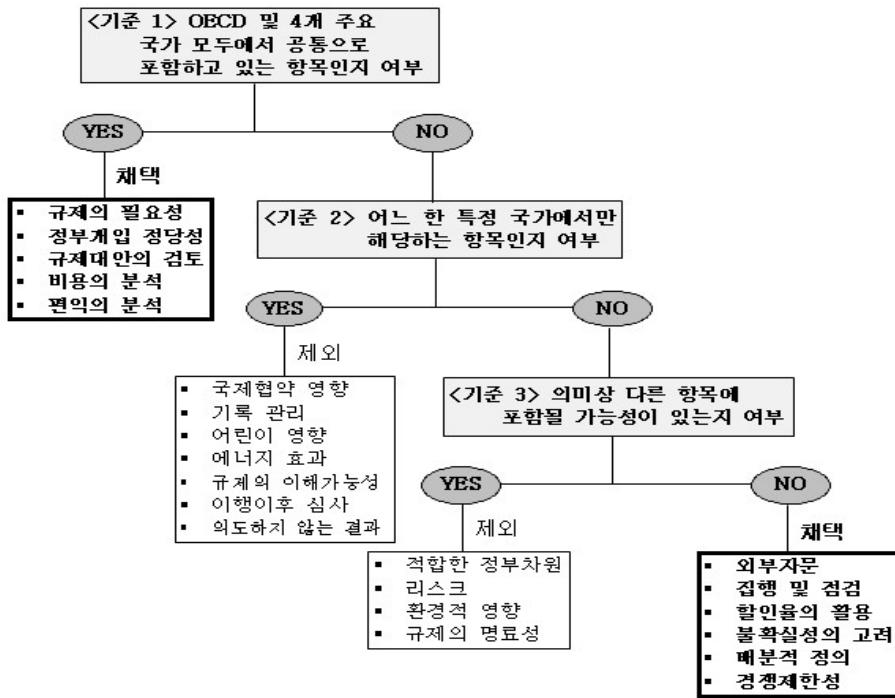
(1) 세부 분석항목 채택 기준

본 절에서는 전 절에서 살펴본 규제영향분석 세부 분석항목들을 체계적으로 고찰하여 규제영향분석 평가틀을 구축하고자 한다.⁷⁾ 평가틀을 구축하는 목적이 한국의 규제영향분석서를 평가하는 데 있는 본 연구의 의도를 감안하여, 다음과 같은 원칙에 따라 세부 분석항목의 채택기준을 삼고자 한다.

우선 일차적으로, OECD 및 주요 국가 ‘모두’에서 공통적으로 포함하고 있는 항목은 세부 분석항목의 대상으로 삼았다. 반면, 주요 국가에서 공통적으로 포함하고 있기보다는 어느 ‘하나’의 국가에서만 해당하는 경우, 그 국가의 특수성이 반영된 경향이 높다고 볼 수 있으므로 세부 분석항목에서 제외하였다. 마지막으로, OECD 및 주요 국가에서 모두 공통적으로 포함하고 있는 항목은 아니면서, 의미상 다른 항목과 유사한 경우에는 항목 간에 중복되지 않도록 하나로 통합하기로 한다. 이와 같은 기준에 의거한 규제영향분석의 세부 분석항목 선정 과정은 아래의 <그림 1>과 같이 표현될 수 있을 것이다.

7) 본 연구에서 채택하고 있는 규제영향분석 평가틀에 비하여 이론적 정합성이 더 높은 평가틀의 상정도 가능할 것이며 또 그 필요성도 매우 높을 것이다. 본 연구의 심사위원도 그 점을 지적하였다. 다만 한국에 실무적으로 작성되고 있는 규제영향분석서를 평가해야 하는 본 연구의 평가틀의 실질적인 기능을 고려할 때, 실무적으로 운용되고 있는 주요 세부 분석항목들로 평가틀을 구축하는 것이 타당하다고 판단하였다.

<그림 1> 규제영향분석 평가를 위한 세부 분석항목 도출 기준



(2) 분석항목 선정 과정

1) OECD 및 주요 국가에서 ‘모두’ 공통으로 포함하고 있는 항목

국가마다 규제상황과 제도가 상이함에도 불구하고, 공통적으로 채택하고 있는 항목들은 규제영향분석을 구성하는 요소로서 중요성을 가지며, 분석항목으로서의 정당성이 높다고 볼 수 있다. 여기에 해당하는 항목들은 ‘규제의 필요성’, ‘정부개입의 정당성’, ‘규제대안의 검토’ 그리고 ‘비용의 분석’ 및 ‘편익의 분석’ 등이다.

2) 어느 한 특정국가에만 해당하는 항목

규제영향분석의 주요 구성 요소들은 각 국가의 규제와 관련된 관점 및 지향성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 예를 들면, 미국의 경우 일부 특수한 부문에 있어서는 전문적 분석을 강화하고 있다는 점에서 다른 국가와는 상이하다고 볼 수 있다. 즉 어느 한 국가

에서만 포함하고 있는 항목의 경우 그 나라의 특수성이 반영된 경우로서, 본 연구에서의 세부 분석항목으로서는 적합하지 않다고 보고 제외하도록 한다. 그 결과 ‘국제협약 영향’, ‘기록관리’, ‘어린이 영향’, ‘에너지효과’, ‘이행 이후 심사’, ‘규제 이해가능성’, ‘의도하지 않는 효과’ 항목들은 평가들에 반영되지 않았다.

3) 다른 항목과 의미상 유사한 항목

국가마다 다른 용어로 표현하고 있으나 의미상 유사하게 해석될 수 있는 경우에는 별도의 항목으로 구성하지 않고 하나의 항목으로 통합하기로 한다. 여기에 해당하는 요소들은 ‘적합한 정부수준’, ‘리스크’, ‘환경적 영향’, ‘규제의 명료성’이 있다.

우선, ‘적합한 정부수준’은 규제가 미치는 영향범위를 고려하여 적합한 정부의 수준(level)에서 대응해야 함을 의미하는 것으로, 이 항목을 채택하고 있는 영국이나 미국은 규제목표 및 필요성과 관련하여 ‘적합한 정부수준’이라는 세부 분석항목을 도입하고 있다. 따라서 ‘적합한 정부수준’을 본 연구의 평가들의 별도의 세부항목으로 선정하기보다는 의미상 ‘규제의 필요성’ 항목에 포함해도 무리가 없을 것이라 보았다. 영국의 ‘리스크’는 각 규제대안 검토의 이행에 따른 결과가 정책목표 달성을 저해하는가의 여부를 검토하기 위한 것으로, 의미상 ‘불확실성의 고려’ 혹은 ‘집행 및 점검’ 등의 항목으로 포함할 수 있다.

한편, ‘환경적 영향’은 미국과 캐나다에서 별도 항목으로 고려되고 있는데, 규제가 환경에 초래하는 영향은 장기적이라 할 수 있고 비용편익 분석에서 일반적으로 비용분석 및 ‘할인율의 활용’ 요소를 포함하고 있으므로, 환경적 영향은 할인율 등과 관련하여 비용편익 항목에 포함하면 된다고 볼 수 있다. 즉 미국의 경우 장기간에 걸치는 편익 및 비용 취급 시 할인율을 적용하도록 하고 있으며, 캐나다의 경우도 비용편익분석 항목에서 환경에 미치는 영향을 기술할 것을 명시하고 있어 ‘환경적 영향’을 별도 항목으로 구성하는 것은 중복의 소지가 있으므로 제외하기로 하는 것이다.

‘규제의 명료성’은 규제의 기준 및 절차를 논리적이고 일관성 있게 기술하고 법적 근거에 입각하여 제시하였는가를 의미한다. 이것은 규제조치가 필요한 원인을 설득력 있게 제시한다는 것과 의미가 상통한다고 볼 수 있으므로 ‘규제의 필요성’ 항목에 포함해도 무리가 없을 것으로 보았다.

4) 중복성이 낮고 보편적으로 주요하게 다루어지고 있는 항목

OECD 및 주요 국가에서 모두 공통으로 포함하고 있지는 않지만, 다른 항목과 의미상 중복성이 낮고, 주요 국가들이 채택하고 있는 항목들의 적합성을 검토해 보면 다음과 같다.

우선 ‘외부 자문’은 사실상 규제영향분석의 절차에 관한 지침이기는 하나, 규제의 영향을 분석하는 데 있어 진정으로 다양한 이해관계자의 참여를 확보하는 것이 중요하다는 입장에서 세부 분석항목으로 채택하였다.

‘경쟁제한성’ 역시 규제의 비용 부분에서 다루어질 수도 있겠으나, 규제의 비용분석이 다소 개략적으로 이루어지는 경우, 규제의 부정적 영향으로서 잠재적으로 가장 주요한 문제가 될 수 있는 경쟁제한성을 별개의 항목으로 두어 집중적으로 살펴보아야 할 필요성이 크기 때문에 채택하였다.

‘할인율의 활용’은 대부분의 국가에서 비용 및 편익 항목에서 다루고 있으나 규제의 영향이 ‘장기간에 걸쳐 나타나는 경우’ 할인율의 설정과 분석기간이 매우 중요한 변수가 될 수 있으므로 이에 대한 비중을 감안하여 별도의 항목으로 채택하였다.

‘불확실성의 고려’ 역시 비용 및 편익 항목에 다소 자연스럽게 포함될 여지가 있지만, 주요 국가들에서 불확실성 개념을 단지 비용 및 편익 분석 차원을 넘어, 비가역성(irreversibility)에 대한 고려, 사회적 요인 및 운영과정상의 문제점 그리고 이에 따른 준수정도 등으로 더 근본적이며 포괄적인 개념으로 사용하고 있기 때문에, 별도의 항목으로 구성하도록 하였다.

‘배분적 정의’는 규제의 영향과 관련하여 규제대안의 검토 및 비용편익 항목에 포함될 수 있음에도 불구하고, OECD 및 주요 국가에서 별도의 항목으로 구성하여 중요하게 고려하고 있어 채택하였다.

‘집행 및 점검’은 집행수단의 실효성, 이행 및 제재방안 등 다른 항목들과 중복의 소지가 매우 적고, 실제로 규제의 효과를 높이기 위해 반드시 고려해야 하는 행정적인 측면에서의 주요 내용들을 포함하고 있어 세부 분석항목으로 채택하였다.

(3) 규제영향분석의 평가틀 구성

위와 같은 분석항목 채택 기준에 의거하여 본 연구에서의 규제영향분석 세부 분석항

목은 [규제의 필요성], [정부개입의 정당성], [규제대안의 검토], [비용의 분석], [편익의 분석], [할인율의 활용], [불확실성의 고려], [배분적 정의], [경쟁제한성], [외부 자문], [집행 및 점검] 등 총 11개로 구성하였다. 한국 규제영향분석의 주요 분석항목과 비교할 때 ‘배분적 정의’가 추가되었고, ‘규제의 명료성’은 [규제의 필요성]에 통합되었다.⁸⁾

여러 주요 국가들에서 실제 활용하고 있는 항목들로 구성하였기 때문에 주요 분석요소들을 망라적으로 고려할 수 있으나, 동일한 항목이라도 국가 간 의미하는 바가 다소 다를 수 있다. 따라서 평가들의 개별 항목들의 개념정의는 다른 나라의 개념 정의를 고려하여 가능한 포괄성을 가질 수 있도록 하면서, 일반적으로는 한국의 규제영향분석 작성지침을 따랐다. 본 연구에서의 개념정의와 각 국가들에서 초점을 두고 있는 부분에서의 차이점을 비교하면 아래 <표 7>과 같다. 예를 들면, [외부 자문]의 경우 본 연구에서의 개념정의에 따르면, 외부전문가나 이해관계자의 자문을 받았는가의 여부를 의미하나, 영국이나 캐나다의 경우 협의내용의 기록 및 공개 의무를 이행하였는가를 의미하고 있다.

<표 7> 규제영향분석의 평가들의 항목과 개념정의

평가항목	본 연구에서의 개념정의	비 고
규제의 필요성	규제의 신설 및 강화가 필요한 원인과 규제의 목표를 구체적 사례도 이용하여 ‘상세히’ 기술하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영국: 규제영향범위, 기존 정책에 대한 고려 등 포함. ◦ 미국: 시장실패, 연방정부 차원에서 규제가 최선인지 시장효율성 저해가능성 여부 등으로 정의

8) 본 연구에서 구성한 규제영향분석 평가항목은 규제영향분석제도가 성공적으로 운영되기 위한 조건으로서 OECD가 권고하는 ‘성과기준’에도 부합하고 있다[규제영향분석의 성과기준에 대한 OECD 권고안에 대해서는 김태윤(1999) 참조]. 세부 항목 가운데, 주요 국가들에서 공통 항목이 아닌 항목들에 대하여, 우선 [집행 및 점검]은 규제가 의도하는 결과가 나오기까지의 시간과 이행가능성, 이행방법, 실질적인 이행수준 그리고 집행가능성 등에 대한 고려를 언급한다. 이것은 규제영향분석제도의 적용성 및 실현가능성을 높이기 되어 OECD가 권고하는 성과기준인 ‘체계성(systemic)’, ‘실용성(practical)’과 부합한다고 볼 수 있다. [외부 자문] 항목에서는 외부전문가 및 다양한 이해관계자와의 협의를 통해 전문성과 객관성, 규제의 이해가능성을 증진시킴으로써 OECD의 성과기준인 ‘투명성과 자문(transparent and consultative)’을 높일 수 있다. 그리고 이해관계자와의 협의를 통해 규제영향분석 결과가 실제 문제해결에 도움이 되고, 당면 문제에 대응하는 수준을 제고하도록 한다면 ‘대응성(responsive) 기준도 충족시킬 수 있다. 또한, 규제의 신설 및 강화가 야기하는 비용과 편익의 정확한 측정, 장기적 영향을 미치는 경우에 할인율에 대한 고려는 OECD가 권고하는 ‘실증성(empirical)’ 기준을 충족시킬 수 있다고 볼 수 있다.

평가항목	본 연구에서의 개념정의	비 고
정부 개입의 정당성	정부개입의 근거로 시장실패를 규명하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ OECD: 문제의 속성, 비용·편익, 대안 메커니즘 등으로 정부개입근거를 제시하였는가의 여부로 정의 ◦ 영국: 무대안일 경우 미칠 영향, 규제로 어느 집단이 영향받을지, 돌이킬 수 없는 피해의 위험 여부 등에 대한 고려로 정의
규제대안의 검토	무규제 및 비규제 대안으로 목적달성이 가능한지 검토했나?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영국: 리스크 발생 및 감소 위한 대안, 준수율을 높이기 위한 대안, 의도하지 않은 결과 고려, 이행 및 집행계획 등도 포함 ◦ 미국: 다른 대체안 고려 여부로 정의(제정법에 의해 정의되는 대안, 준수시기가 다른 경우, 다른 대체수단, 다른 엄격도 등)
비용의 분석	규제의 사회적 부담을 기회비용 개념으로 확인하고 계량화하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ OECD: 규제비용이 편익을 정당화하는가 여부로 정의 ◦ 영국: 영향받는 집단에 대한 고려도 포함 ◦ 미국: 비용효과분석도 포함
편익의 분석	규제의 사회적 편익을 규명하고 계량화하였는가?	
할인율의 활용	추정된 편익 및 비용을 할인율을 이용하여 장기적 영향을 검토하였는가?	-
불확실성의 고려	불확실성, 비가역성을 감안하여 준수율을 현실적으로 파악하였는가?	◦ 미국: 편익 및 비용에서 불확실성을 고려하여 분석하였는가로 정의
배분적 정의	배분적 관점에서 비용과 편익의 발생양태를 파악하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영국, 미국: 사전에 정책대안에 대한 중소기업의 의견 수렴 의무도 포함 ◦ 캐나다: 중소기업에 미치는 영향을 고려하였는가의 여부로 정의
외부 자문	외부전문가 및 이해관계자의 자문을 받았는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ OECD, 캐나다, 한국: 효과적인 의견수렴절차를 확보하였는지 여부 포함 ◦ 영국, 캐나다: 협의내용 기록 및 공개 의무도 포함
집행 및 점검	이행방안(예산 및 인력의 추가 확보 필요성 고려), 이행수준, 사회경제적 부담 등을 고려하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ OECD: 규제효과를 높이기 위한 유인 및 제도가 설계되었는지 여부를 의미 ◦ 영국: 탄력적으로 조사(inspection)가 이루어졌는지, 조사부담 경감가능성 여부, 이행 이후의 심사도 포함
경쟁 제한성	규제의 경쟁제한적 요소를 고려하였는가?	-

III. 한국 규제영향분석 수준의 평가

1. 한국 규제영향분석 수준의 평가방법

우선 평가대상으로는 규제의 신설·강화를 위해 제출된 규제영향분석서로서, 현재 규제개혁위원회에 등록된 규제들과 관련된 것들을 선정하였다. 규제영향분석서의 입수가 가능한 시점을 중심으로 평가대상 규제영향분석서를 수집한 결과, 규제심사일자가 2001년 4월 이후부터 2006년 12월까지 16개 부처의 239개 법률 심사안 중에 중요규제에 해당하는 287건이 평가대상으로 집계되었다.⁹⁾ 이 기간 동안 정확히 몇 개의 규제사무가 신설 내지는 강화되어 규제영향분석서 작성의 대상이 되었으며, 또 그중 몇 개의 규제사무가 중요규제로서 합당한 규제영향분석서의 작성대상이었는지는 정확한 추적이 가능하지 않았다. 또한 부처에서 작성한 애초의 규제영향분석서가 규제개혁위원회의 사무국 기능을 수행하는 국무총리실, 또 규제개혁위원회의 분과위와 본회의를 거치면서 어떤 수정이 있었으며, 그 결과 최종적인 공식적인 규제영향분석서가 무엇인지도 분명치 않다. 본 연구에서는 규제개혁위원회의 사이트에 본회의 및 분과위원회의 안건으로서 ‘신설 및 강화규제 심사를 위한 안건’에 ‘규제영향분석서’의 형식으로 첨부되어 있는 모든 규제영향분석을 대상으로 하였다. 그 결과 평가대상 분석서가 포함되어 있는 안건은 본위원회 32건, 행정사회분과위 102건, 경제1분과위 111건, 경제2분과위 42건으로 집계되었다.¹⁰⁾ 따라서 평가대상이 된 규제영향분석서는 엄밀하게 본다면 대상기간 동안 제작된 모든 규제영향분석서 전수라고 볼 수 없으며, 또 모두 동일하게 최종적인 단계의 문건들이 아닐 수도 있다. 그러나 규제개혁위원회의 홈페이지에 모든 중요규제와 관련된 안건이 게재되어 있음을 확인하였는바, 거의 대부분의 중요규제, 즉 규제영향분

9) 규제개혁위원회(2006)의 지침에 따르면 ‘중요규제’의 신설 및 강화 시에는 모든 분석항목이 망라된 규제영향분석서를 작성해야 하지만, ‘비중요규제’의 경우에는 일부 평가요소에 있어서 사무국과 협의하여 생략 가능하며, 비용 및 편의 분석에 있어서 계량적인 분석에 따른 비용과다, 분석기간 장시간 소요 등의 어려움이 있을 경우 서술적인 분석으로 대체할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 약식 규제영향분석서에 대한 체계적인 평가는 특별한 유용성이 없을 것으로 판단하여, 비중요규제에 대한 규제영향분석서는 본 연구의 평가대상에서 배제하였다.

10) 해당 규제가 재심의되거나 분과위에서 심의된 후 본위원회에서 재상정된 규제의 규제영향분석서의 경우 중복으로 간주하여 제외하였다.

석서를 수집하였다고 볼 수 있을 것이다. 또한 규제영향분석서가 심의과정을 거치면서 다소 수정이 있을 수 있지만, 본 연구는 부처가 작성한 규제영향분석서의 수준에 주목하고자 하므로 그 수정들이 특별한 의미를 갖지는 않는다. 종합하면 한국의 규제영향분석의 보편적인 수준을 파악한다는 본 연구의 목적을 감안할 때, 규제영향분석서의 수집과정의 체계성에 다소간의 흠이 있으나, 평가대상의 대표성에 결정적인 훼손이 있는 것은 아니라고 판단한다.

각 분석항목에 대한 평가는 3점 척도를 사용하여 평가하였다. 3점 척도의 적용은 각 세부 분석항목에 대하여 구체적이고 논리적으로 작성하였는가에 초점을 맞추어, 관련 사례를 포함하거나 각 항목에 해당하는 사항을 모두 기술한 경우 ‘잘함(3점)’으로, 사례를 포함하지 않고 일반적이고 포괄적으로 설명하거나 규제의 영향 중 일부분만 기술한 경우 ‘보통(2점)’으로, 그리고 해당 항목에 대한 분석이 없거나 설명이 비논리적인 경우, 지나치게 미흡한 경우 ‘못함(1점)’으로 분류하였다. 예를 들면, [편익의 추정]은 직접편익과 간접편익을 모두 구체적으로 고려한 경우 ‘잘함’으로, 일부를 누락하거나 간접편익을 고려하지 않은 경우 또는 중복 계산된 항목이 있는 경우 ‘보통’으로 그리고 비용과 편익을 추정할 수 있음에도 불구하고 항목만을 나열하는 등 부실하게 작성한 경우에는 ‘못함’으로 분류하였다.¹¹⁾

실제 평가는 본 연구에 참여한 두 사람이 서로 토론하면서 점수를 부여하는 과정으로 수행하였다. 점수부여가 완성된 후에는 세부 분석항목별로 규제영향분석서에 대한 빈도 분석을 실시하여 규제영향분석의 전체적인 수준을 파악하고자 하였다. 다음으로는 각 분석항목에 대하여 정부부처별 실태평가를 통해 부처별로 잘 작성된 항목과 미흡하게 작성된 항목을 살펴보았으며, 빈도분석 결과를 연도별로 구분하여 분석함으로써 시간이 흐름에 따라 어떤 항목에서 분석서 질의 개선이 있었는가를 확인하였다. 그 외에 세부 분석항목 가운데 연계성이 높다고 판단되는 경우에는 항목 간 분석을 실시하였다.

11) 엄밀하게 보면, “잘함/보통/못함”이라는 분류는 그다지 적절한 것은 아니다. 평가항목이 대부분 “잘 규명하였는가?”, “검토하였는가?”, “파악하였는가?” 등등 요구되는 행위를 하였는가를 확인하고자 하기 때문에, 그에 대한 평가는 “그렇다/그렇지 않다”라는 2분류가 더욱 적절할 것으로 생각한다. 이렇게 본다면 본 연구에서 “보통”으로 평가받은 경우의 대부분은 “그렇지 않다”로 분류될 것이다. 다만 이렇게 평가하는 경우, 대부분의 항목에서 “그렇지 않다”로 평가되는 경우가 80% 이상이 되어, 나름대로 노력을 투입한 경우와 그렇지 않은 경우를 차별할 수 없다는 예외가 있었다.

2. 세부 분석항목별 빈도분석 결과

(1) 세부 분석항목별 빈도분석 결과

규제영향분석서의 빈도분석 결과, ‘잘함’의 비중은 [규제의 필요성]과 [외부 자문]에서 각각 38.3%, 33.1%로 가장 높게 나타났다. ‘못함’의 비중이 50% 이상인 항목은 [규제대안의 검토], [비용의 분석], [편익의 분석], [불확실성의 고려], [배분적 정의], [집행 및 점검]으로 나타났다.

〈표 8〉 한국 규제영향분석의 평가결과

항목	내용	잘함	보통	못함	해당 없음
규제의 필요성	규제가 필요한 원인과 목표를 구체적 사례도 이용하여 ‘상세히’ 기술하였는가?	110건 38.3%	174건 60.6%	3건 1.0%	-
정부개입의 정당성	정부개입의 근거로 시장실패를 규명하였는가?	6건 2.1%	118건 41.1%	90건 31.4%	73건 25.4%
규제대안의 검토	무규제 및 비규제 대안으로 목적달성이 가능한지 검토했는가?	4건 1.4%	37건 12.9%	246건 85.7%	-
비용의 분석	규제의 사회적 부담을 기회비용개념으로 확인하고 계량화하였는가?	28건 9.8%	37건 12.9%	196건 68.3%	26건 9.1%
편익의 분석	규제의 사회적 편익을 규명하고 계량화하였는가?	23건 8.0%	30건 10.5%	209건 72.8%	25건 8.7%
할인율의 활용	추정된 편익 및 비용을 할인율을 이용하여 장기적 영향을 검토하였는가?	-	13건 4.5%	58건 20.2%	216건 75.3%
불확실성의 고려	불확실성, 비가역성을 감안하여 준수율을 현실적으로 파악하였는가?	1건 0.3%	41건 14.3%	173건 60.3%	72건 25.1%
배분적 정의	배분적 관점에서 비용과 편익의 발생양태를 파악하였는가?	-	29건 10.1%	164건 57.1%	94건 32.8%
외부 자문	외부전문가 및 이해관계자의 자문을 받았는가?	95건 33.1%	129건 44.9%	63건 22.0%	-
집행 및 점검	이행방안, 이행수준, 사회경제적 부담 등을 고려하였는가?	23건 8.0%	27건 9.4%	237건 82.6%	-
경쟁제한성	규제의 경쟁제한적 요소를 고려하였는가?	-	24건 8.4%	14건 4.9%	249건 86.8%

세부 분석항목별로 살펴보면, [규제의 필요성]항목은 110건(38.3%)이 규제의 필요성을 구체적 사례를 이용하여 언급한 것으로 나타났으며, 필요성을 언급하지 않은 경우는 3건(1.0%)에 불과해, 거의 대부분의 규제영향분석서가 규제의 필요성에 대하여 상세히 기술한 편이라고 볼 수 있다.

[정부개입의 정당성]은 정부개입의 근거로서 시장실패를 규명하였는가의 여부를 평가하는 항목으로, 시장실패를 언급하지 않은 경우가 90건(31.4%)이며, 시장실패를 언급하지 않았더라도 간접적으로 이를 규명하였거나 정부개입의 불가피성을 언급한 경우가 118건(41.1%)으로, 정부개입의 정당성을 시장실패로 규명하고자 하는 노력이 미흡하다고 볼 수 있다.

[규제대안의 검토]는 비규제 및 무규제대안을 검토했는가의 여부를 평가한 것으로, 구체적으로 다양한 대안을 검토한 경우는 4건(1.4%)에 불과했으며, 대부분인 246건(85.7%)은 검토하지 않은 것으로 나타났다. 검토한 41건(14.3%)의 경우에도 규제대안의 검토를 제시하기보다는 규제의 필요성을 재설명하는 수준에 그치고 있어 규제대안의 검토에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않은 것으로 볼 수 있다.

[비용의 분석]항목은 규제로 인한 사회적 부담을 기회비용의 개념으로 확인하였는지를 평가한 것이다. 사회적 비용을 검토하지 않거나 계량화할 수 있는 비용을 정성적으로 서술한 경우가 196건(68.3%)이며, 구체적으로 제시한 경우는 28건(9.8%)에 불과했다. 즉 규제의 실질적 비용인 준수비용이나 집행비용 등은 기회비용의 차원에서 파악하지 아니하고, 규제비용과는 전혀 관계가 없는 정부예산지출이나 직접비용으로 계산하는 어리석은 결과를 빚은 것이다.¹²⁾

[편익의 분석]항목에서는 규제로 인한 사회적 편익을 구체적으로 서술하였는지를 평가하였는데, 사회적 편익을 검토하지 않거나 계량화할 수 있는 편익을 정성적으로 서술한 경우가 209건(72.8%)으로 매우 높게 나타났다. 즉 대부분의 규제영향분석서에서 ‘추정할 수 없음’이라고 하거나, 단순한 근거를 토대로 비용보다 편익이 큰 것으로 판단된다고 언급하는 수준에서 그쳤다. 편익을 구체적으로 분석한 경우는 23건(8.0%)에 불과했다.

[할인율의 활용]은 추정된 편익과 비용의 현재가치를 할인율을 이용하여 비교 검토하

12) 규제의 준수비용과 집행비용에 관하여는 김태운(1998) 참조

였는가를 평가하는 항목으로, 대부분(75.3%)이 단년도 분석이라 할인율 검토가 해당되지 않는 것으로 조사되었으나, 나머지 24.7%를 보더라도 13건인 4.5%만이 할인율을 고려한 것으로 나타났다. 20.2%에 해당하는 58건은 할인율을 검토하지 않음으로써, 장기간에 걸친 규제의 영향을 고려하지 않은 것으로 볼 수 있다.

[불확실성의 고려]는 규제준수 및 집행상 불확실성, 그리고 규제목표의 비가역성을 고려해야 하지만, 규제 준수율은 100%를 가정하였고 집행을 불확실성을 고려한 경우는 1건에 불과했다. 불확실성 항목에 해당하지 않는 25%를 제외하더라도, 대부분인 173건(60.3%)이 불확실성을 고려하지 않은 것으로 나타났다.

[배분적 정의]는 규제가 배분적 정의와 관계없는 경우인 32.8%를 제외하고, 대부분인 164건(57.1%)이 배분적 정의를 고려하지 않았다. 나머지 29건(10.1%)도 규제 성격상 배분적 정의에 입각하여 제정되었거나 수혜자와 피해자를 간접적으로 고려한 경우이며, 배분적 정의를 명확하게 고려한 경우는 한 건도 없는 것으로 나타났다.

[외부 자문]은 외부 자문을 받은 경우가 95건(33.1%)으로 비교적 높게 나타났으며, 외부로부터의 자문을 받지 않았더라도 정부 내 관련부처의 자문을 받은 경우가 129건(44.9%)으로 나타나, 규제관련 이해관계자의 의견을 수렴하고자 한 노력이 어느 정도 있었던 것으로 볼 수 있다.

[집행 및 점검]항목에서는 규제의 이행방안, 이행수준 및 사회경제적 부담 등을 고려하였는가의 여부를 평가한 것으로, 거의 대부분인 237건(82.6%)이 단순히 '문제 없음'으로 기술하였고, 기존 예산과 인력으로 100% 집행이 가능하다고 기술하였다. 예산 및 인력의 추가확보 필요성을 구체적으로 고려한 경우는 23건(8.0%)에 불과하여 집행 및 점검의 적정성에 대한 고려가 상당히 미흡하다고 볼 수 있다.

[경쟁제한성]은 규제에 경쟁제한적 요소가 있는지의 여부를 검토한 것으로, 해당하지 않는 249건(86.8%)의 규제를 제외한 나머지 38건(13.3%) 가운데에서도 경쟁제한 요소에 대한 대안을 제시한 경우는 한 건도 없었다.

(2) 부처별 평가 결과

규제영향분석서의 실태를 더욱 일목요연하게 파악하기 위하여 편의상 평가 결과에 점수를 부여하였는바, '잘함'을 3점, '보통' 2점 그리고 '못함'에 1점을 부여하였고 그

결과를 부처별로 표현하면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 부처별 규제영향분석 평가결과¹³⁾

구 분	건설 교통부	보건 복지부	환경부	재정 경제부	노동부	문화 관광부	해양 수산부	행정 자치부	방송 위원회	산업 자원부	식품 의약청	평균	전체 평균**
규제의 필요성	2.35	2.46	2.67	2.38	2.32	2.35	2.00	2.21	2.08	2.69	2.43	2.37	2.39
정부개입 정당성	1.68	1.52	1.73	1.57	1.38	1.73	1.50	1.40	1.86	1.67	1.83	1.61	1.43
규제대안 검토	1.05	1.41	1.46	1.00	1.00	1.29	1.00	1.00	1.00	1.15	1.43	1.16	1.18
비용의 분석	1.14	1.27	1.86	1.17	1.41	1.53	1.41	1.15	1.00	2.23	1.86	1.36	1.29
편익의 분석	1.08	1.33	1.83	1.05	1.22	1.67	1.25	1.17	1.00	2.00	1.00	1.29	1.26
할인율의 활용	1.37	1.38	1.50	1.19	1.00	1.06	1.65	1.14	1.08	1.23	1.14	1.29	1.20
불확실성 고려	1.15	1.18	-	1.12	1.09	1.21	1.00	1.00	1.33	1.60	1.60	1.20	1.09
배분적 정의	1.07	1.34	-	1.00	1.43	1.07	1.33	1.00	1.00	1.10	1.00	1.15	1.05
외부 자문	1.99	1.97	2.17	2.19	2.47	1.88	3.00	1.29	2.00	2.00	2.86	2.11	1.25
집행 및 점검	1.17	1.26	1.42	1.33	1.16	1.53	1.00	2.14	1.00	1.08	1.00	1.25	2.04
경쟁 제한성	1.00	1.50	1.80	1.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.63	1.05
총점*	1.37	1.51	1.73	1.42	1.32	1.58	1.47	1.32	1.37	1.70	1.56	1.49	1.38
개수	78	39	24	21	19	17	17	14	13	13	7	262	287

주: *는 각각의 부처의 득점을 단순산술평균한 값임. **는 모든 부처의 평가항목별 점수를 단순 산술평균한 값임.

13) 규제영향분석서가 5개 이상인 부처만을 대상으로 함(5개 이하에 해당하는 부처: 교육인적자원부, 여성가족부, 법무부, 정보통신부, 중소기업청, 공정거래위원회, 관세청, 국가 청소년위원회, 국무조정실, 국무총리실, 기획예산처, 금융감독위원회, 병무청)

상대적으로 많은 규제영향분석서를 작성하였던 건설교통부와 재정경제부의 평가점수는 전체 부처의 평균점수보다도 낮은 것으로 나타났다. 규제영향분석서의 작성이 비교적 잘 된 것으로 평가된 부처는 환경부와 산업자원부로 나타났으며, 노동부와 행정자치부는 둘 다 낮게 평가되었다.

몇 가지 특징적인 요소를 살펴보면, 분석항목들 가운데 가장 높은 점수를 나타내고 있는 [규제의 필요성]항목은 산업자원부와 환경부가 가장 높게 나타나 규제 필요성에 대해 비교적 구체적으로 작성하였다고 볼 수 있다.

[비용의 분석]과 [편익의 분석]항목은 비슷한 유형으로 나타났는데, 부처 평균점수는 비용과 편익 모두 낮은 편이며, 산업자원부와 환경부에서 상대적으로 높게 나타났다. 특히 건설교통부의 경우, 가장 많은 규제영향분석서를 입안했으며 규제내용이 주로 토지 및 개발행위에 관한 규제를 다루게 되는 부처 특성상 비용과 편익의 사회적 영향을 고려하여 더 심도 있게 분석할 필요가 있음에도 불구하고 비용과 편익항목의 점수가 오히려 상당히 낮게 나타났다.

[집행 및 점검]은 부처 평균이 매우 낮은 수준을 보이고 있는데, 행정자치부의 경우 다소 높게 나타나, 이행·점검·감독 등 규제집행업무와 관련된 부처 속성이 반영되었다고 볼 수 있다.

[외부 자문]은 해양수산부의 경우, 대부분의 다른 항목은 낮은 점수를 보여 부처 평균 점수에 이르지 못하고 있음에도 불구하고, 유독 [외부 자문] 항목은 매우 높게 나타났다.

(3) 연도별 실태

연도별로 각 세부항목별 평가점수를 분석한 결과를 요약하면 다음 <표 10>과 같다. 전반적으로 볼 때, 2002년도에 비해서는 모든 부문에서 그 수준이 다소 개선되고 있는 것으로 볼 수도 있겠으나 유의미한 차이를 나타내고 있지는 않다. 다만 세부항목별로 볼 때 일부 항목에 있어서는 일정수준 개선되고 있다는 긍정적인 변화 역시 확인할 수 있다.

〈표 10〉 규제영향분석 평가결과의 연도별 실태

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	평균
규제의 필요성	2.32	2.30	2.34	2.41	2.47	2.37
정부개입의 정당성	1.44	1.74	1.67	1.59	1.53	1.61
규제대안의 검토	1.05	1.03	1.14	1.17	1.33	1.16
비용의 분석	1.16	1.16	1.35	1.63	1.45	1.36
편익의 분석	1.11	1.12	1.19	1.63	1.43	1.29
할인율의 활용	1.39	1.25	1.16	1.46	1.30	1.29
불확실성의 고려	1.04	1.16	1.14	1.37	1.28	1.20
배분적 정의	1.04	1.15	1.18	1.12	1.20	1.15
집행 및 점검	1.53	1.44	1.21	1.04	1.11	1.25
외부 자문	1.68	1.57	2.16	2.57	2.49	2.11
경쟁제한성	2.00	1.56	2.00	1.50	1.67	1.63
총 평균	1.43	1.41	1.50	1.59	1.57	1.49

[규제의 필요성]은 가장 높은 점수를 유지하며 꾸준히 증가하고 있어 규제의 필요성에 대한 구체적인 기술의 빈도가 높아지고 있다고 볼 수 있다. [외부 자문]의 경우, 2002년도에 비해 2006년도에는 가장 큰 변화를 보이고 있어, 외부 자문의 중요성에 대한 인식이 상당히 높아지고 있음을 알 수 있다.

[비용의 분석]과 [편익의 분석]항목은 비슷한 추세로 개선의 여지를 보이고 있다. 즉 2002년에는 분석항목 전체의 평균 수준보다 하회하였으나 2006년에는 비교적 유사한 수준을 보이고 있는 것이다.

[규제대안의 검토]와 [배분적 정의]는 낮은 점수이긴 하나, 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2002년도에는 규제대안을 검토하지 않는 경우가 대부분이었으나, 2006년도에는 미흡하나마 포괄적으로 대안을 고려하는 경우가 어느 정도 나타났다. 배분적 정의는 2002년도에 매우 낮은 수준이었으나, 2006년에는 간접적으로나마 고려하고자 한 노력이 다소 있었음을 볼 수 있다.

그러나 [정부개입의 정당성], [할인율의 활용] 그리고 [집행 및 점검]항목에서는 오히

러 그 수준이 감소추세를 보이고 있어 주목이 요구된다. [정부개입의 정당성] 및 [집행 및 점검]과 관련된 평가결과를 더욱 세부적으로 살펴보면 다음의 <표 11> 및 <표 12>와 같다. 즉 지난 5년간 한국의 규제영향분석은 규제의 필요성을 분석적으로 파악하는 데 있어 시장실패의 관점에서 분석하는 노력을 줄이고 있으며, 또한 규제의 집행현장에서의 애로점과 발생하는 비용들을 점차 소극적으로 고려하고 있다는 인상이 강하게 남는다.

<표 11> [정부개입의 정당성]항목에 대한 연도별 분석결과

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	합계
시장실패 규명	0	3	0	1	2	6
	0.0%	4.8%	0.0%	2.2%	2.9%	2.1%
시장실패 간접규명	11	28	34	22	23	118
	28.9%	44.4%	48.6%	47.8%	32.9%	41.1%
규명 실패	14	15	17	18	26	90
	36.8%	23.8%	24.3%	39.1%	37.1%	31.4%
해당 없음	13	17	19	5	19	73
	34.2%	27.0%	27.1%	10.9%	27.1%	25.4%
합계	38	63	70	46	70	287

<표 12> [집행 및 점검] 항목에 대한 연도별 분석결과

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	합계
구체적 고려	4	14	4	0	1	23
	10.5%	22.2%	5.7%	0.0%	1.4%	8.0%
포괄적 고려	12	0	7	2	6	27
	31.6%	0.0%	10.0%	4.3%	8.6%	9.4%
검토 안 함	22	49	59	44	63	237
	57.9%	77.8%	84.3%	95.7%	90.0%	82.6%
합계	38	63	70	46	70	287

[집행 및 점검]은 2002년도에 포괄적으로 고려한 비중이 31.6%였으나, 시간이 흐름에 따라 점점 감소하여 2006년도엔 8.6%이며, 검토하지 않은 경우에도 2002년도에 57.9%에서 2006년에는 90%로, 집행의 적정성에 대한 고려가 훨씬 약화된 것으로 나타났다.

(4) 주요 항목 간의 관계

세부 분석 항목 간 관련이 있는가를 분석한 결과, 특히 [비용의 분석]과 [편익의 분석]의 경우 [규제의 필요성] 및 [외부 자문] 항목과 연계성이 있는 것으로 나타났다. [규제의 필요성]과 [외부 자문]은 비교적 높은 평가점수를 받은 항목으로, 규제가 필요한 원인과 목표를 얼마나 상세하게 기술하였는가의 여부와 자문의 성격이 어떠한가에 따라 비용편익분석의 질에 차이가 있는 것으로 나타났다.

1) [규제의 필요성]과 비용 및 편익분석의 파악

아래 <표 13>에 따르면, 규제의 필요성을 구체적 사례로 기술한 110건 가운데, 비용을 구체적으로 고려하는 비중(20.0%)이 일부 비용만을 고려하는 비중(16.4%)보다 높았다. 비용을 추정하지 않은 경우, 규제의 필요성을 포괄적으로 기술하는 분석서(130건)가 구체적 사례로 기술하는 분석서(63건)보다 많았다.

<표 13> [규제의 필요성]과 [비용의 분석] 간 분석결과

구 분	구체적 사례		포괄적 기술		파악 안 됨	
구체적 비용 고려	22	20.0%	6	3.4%	0	0.0%
일부비용 고려	18	16.4%	19	10.9%	0	0.0%
정성적, 추정 안 함	63	57.3%	130	74.7%	3	100.0%
추정곤란(대상 아님)	7	6.4%	19	10.9%	0	0.0%
	110	100.0%	174	100.0%	3	100.0%

다음으로, [규제의 필요성]과 [편익의 분석]항목과의 관련성도 [비용의 분석]항목과 유사한 형태를 보인다. 규제의 필요성을 구체적으로 기술한 분석서 중 편익을 구체적으로 작성한 경우는 18건이었으나 필요성을 ‘보통’으로 작성한 분석서 중 편익을 구체적으로 작성한 경우는 5건에 불과하였다.

<표 14> [규제의 필요성]과 [편익의 분석] 간 분석결과

구 분	구체적 사례		포괄적 기술		과악 안 됨	
구체적 편익 고려	18	16.4%	5	2.9%	0	0.0%
일부편익 고려	19	17.3%	11	6.3%	0	0.0%
정성적, 추정 안 함	71	64.5%	135	77.6%	3	100.0%
추정곤란(대상 아님)	2	1.8%	23	13.2%	0	0.0%
	110	100.0%	174	100.0%	3	100.0%

즉 [규제의 필요성] 항목을 구체적으로 서술한 경우에 비용과 편익분석도 구체적으로 기술하게 되는 경향이 있는 것으로 나타나 연관성이 있다고 볼 수 있는데, 이것은 문제 상황 및 규제의 필요성을 명확히 인식할 때 해당 규제가 미칠 영향에 대한 고려도 높아 지기 때문이라고 볼 수 있을 것이다.

2) [외부 자문]과 비용 및 편익분석의 과악

자문의 수준에 따라 비용과 편익분석이 영향을 받는가를 살펴보았다. 아래 <표 15>에 따르면, 외부전문가에게 자문을 받았을 때, 비용 추정을 구체적으로 고려한 경우 (18.9%)가 일부만 고려한 경우(16.8%)보다 더 높게 나타났다. 특히 정부기관의 자문만을 받은 분석서는 비용을 정성적으로만 추정하거나 미흡하게 분석한 경우가 72.9%이나 외부 자문을 받은 분석서에서는 57.9%로 정부기관의 자문만 받은 분석서가 뚜렷하게 비용분석이 미흡한 것으로 나타났다.

<표 15> 자문의 수준과 [비용의 분석] 간 분석결과

구 분	외부 자문		정부기관 간 자문		안 받음	
구체적 비용 고려	18	18.9%	9	7.0%	1	1.6%
일부비용 고려	16	16.8%	15	11.6%	6	9.5%
정성적, 추정 안 함	55	57.9%	94	72.9%	47	74.6%
추정곤란(대상 아님)	6	6.3%	11	8.5%	9	14.3%
	95	100.0%	129	100.0%	63	100.0%

편익분석도 <표 16>에서 보는 바와 같이 비용분석의 경우와 유사하였다. 즉 정부기관 간 자문보다는 외부로부터의 자문을 받은 경우에 비용과 편익 추정 모두에서 더 구체적인 분석이 수행되었음을 알 수 있다.

<표 16> 자문의 수준과 [편익의 분석] 간 분석결과

구 분	외부 자문		정부기관 간 자문		안 받음	
구체적 편익 고려	14	14.7%	8	6.2%	1	1.6%
일부편익 고려	12	12.6%	13	10.1%	5	7.9%
정성적, 추정 안 함	61	64.2%	102	79.1%	46	73.0%
추정곤란(대상 아님)	8	8.4%	6	4.7%	11	17.5%
	95	100.0%	129	100.0%	63	100.0%

IV. 요약 및 결론

본 연구는 한국 규제영향분석의 수준을 살펴보고 미흡한 부분을 파악하여, 궁극적으로는 향후 규제영향분석의 역량을 높이는 데에 기여하고자 하는 목적으로 한국 행정부의 공식문서인 규제영향분석서의 분석적인 수준에 대한 평가를 실시하였다. 더 체계적이고 논리적인 평가를 위해 OECD, 영국, 미국, 캐나다 등 주요 국가의 규제영향분석 작성지침을 포괄적으로 고려하여 연구의 평가틀을 구성하였으며 2001년부터 2006년 사이에 작성된 행정규제기본법상의 대부분의 '중요규제'에 대한 규제영향분석서를 전수 평가대상으로 삼아 분석하였다.

평가 결과, [규제의 필요성]과 [외부 자문]항목은 비교적 잘 분석된 것으로 나타났으나, [규제대안의 검토], [비용의 분석], [편익의 분석], [불확실성], [배분적 정의], [집행 및 점검] 등 사실상 규제영향분석의 핵심적인 항목에 대해서는 대부분 제대로 작성되지 않은 것으로 나타나, 전반적으로 규제영향분석 수준은 상당히 미흡한 편이라고 볼 수 있다. 다만, 연도별로 다소 개선되고 있는 추세가 미약하나마 파악되고 있는바, [비용의 분석]과 [편익의 분석]항목의 경우 비슷한 추세로 긍정적인 변화를 보이고 있으며, [규

제대안의 검토]와 [배분적 정의] 항목은 낮은 수준이지만 분석수준이 꾸준히 증가하는 경향을 보였다. 반면, [정부개입의 정당성], [할인율의 활용], [집행 및 점검] 항목은 그 수준이 오히려 낮아지고 있는 것으로 나타나 이들 항목에 대한 철저한 고려가 요구된다.¹⁴⁾ 부처별로 볼 때, 규제영향분석이 가장 잘 작성된 것으로 평가된 부처는 환경부와 산업자원부로 나타났으며, 가장 많은 규제영향분석서를 입안한 건설교통부와 재정경제부의 경우 전체 평균 수준보다도 상대적으로 미흡한 분석수준을 보이고 있어 아쉬움이 남는다.

평가결과를 종합하면 한국 행정부처의 규제영향분석 역량은 매우 낮으며, 또 개선되고 있다는 징후도 보이지 않고 있다. 다시 말하면, 규제가 정책의 주요한 구성요소이며, 국민들과 기업들에게 심대한 영향을 미치고 있음에도 불구하고(김종석·김진국·김태운·이성우·이주선·최병선; 1999), 규제입안당사자가 규제로 비롯되는 국민들의 희생을 섬세하게 파악하지 않고 있으며, 또 제안되는 규제가 과연 꼭 필요한 것인가에 대한 분석적인 논의를 거의 하지 않고 있다는 것이다.

그렇다면 규제영향분석의 수준을 높이기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가? 본 연구는 이 질문에 대한 특별한 함의를 갖고 있지는 못하다. 다만, 기존에 거론되고 있는 바를 Jacobs(2007)가 정리한 것을 중심으로 논의하면 다음과 같은 대안들의 조합들이 필요할 것으로 본다.¹⁵⁾ 즉 규제영향분석의 질적 수준을 유지하기 위해서는 첫째, 중앙의 규제영향분석 감시기구의 심의기능 강화, 둘째, 정부 내의 다른 부처들의 비판적 참여, 셋째, 최소한 1년 이상의 규제영향분석 기획 및 준비, 넷째, 규제의 효과에 대한 더 광범위한 확인을 통한 규제준수의 지속적인 모니터링, 다섯째, peer 리뷰를 통한 더 과학적인 자료와 증거들의 활용, 여섯째, 규제영향분석 역량 강화, 일곱째, 자료수집 방법론 및 자료의 질적 수준에 대한 통제 등이 고려되어야 한다는 것이다.

본 연구는 무엇보다도 상당히 복잡한 사안에 대하여 몇몇 연구자의 평가에 기초하고

14) 특히 [정부개입의 정당성] 분석항목에서 시장실패 규명에 대한 요소는 1998년의 규제영향분석 작성지침에서는 규제영향분석의 주요 분석항목으로 망라되어 있었으나, 2006년에 개정된 지침에서는 누락되어 있다. 규제영향분석서 작성책임 맡고 있는 실무자들에게 작성하라고 하기에는 “너무 어려운 요구”였다는 것이 이러한 배제의 이유로 거론되고 있다.

15) 규제영향분석의 수준을 향상시키기 위하여 한국의 현실에서 긴요한 제도적 정비와 관련하여서는 김태운(2008)을 참조

있어 실제 평가가 주관적일 수밖에 없다는 한계를 안고 있다. 각각의 분석항목에 대한 객관적인 평가가 가능하기 위해서는 다수의 평가자가 평가에 참여해야 할 것이나, 연구의 효율성 측면에서 한계가 있었다. 따라서 주관적인 판단 때문에, 개별적인 항목에 대한 해석이나 평가에 있어 다소 미세한 차이가 있을 수 있을 것이다.

또한 본 연구의 평가들이 실무적인 지침에 근거하여 구성되었기 때문에 이론적으로 더 엄밀한 지향을 갖고 있지 않다는 것도 연구의 한계로 남는다. 이러한 한계 때문에 규제영향분석서의 문제점들의 발견이 그 해결방안의 도출로까지 논리적으로 자연스럽게 연계되지는 못하고 있다는 아쉬움이 남는다.

참고문헌

- 국회에산정책처, 『2007년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2008.
- _____, 『정부의 규제영향분석에 대한 실태평가』, 2007.
- 규제개혁위원회, 『행정규제영향분석 요령』, 국무조정실, 1998.
- _____, 『규제영향분석 및 자체심사 업무지침』, 국무조정실, 2006.
- 김정렬·김태윤·노현중, 「규제영향분석제도의 정착을 위한 조건과 과제」, 『한국행정학보』, 27(3), 1998, pp.213-234.
- 김종석·김진국·김태윤·이성우·이주선·최병선, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제 개혁의 발전방향』, 서울: 규제연구회, 1999.
- 김종석·김태윤·이성우, 『규제개혁의 비전과 전략』, 서울: 규제연구회, 1998.
- 김태윤, 「규제영향분석 내실화 방안」, 『한국행정연구원 규제학술대회 발표문』, 2008.
- _____, 「한국 규제영향분석 발전방향: 미국 및 한국의 사례연구를 토대」, 『규제연구』, 9(1), 2000.
- _____, 「규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰」, 『한국행정연구』, 7(1), 1998.
- 노화준, 「고품질 규제발전을 위한 규제영향분석제도에 관한 연구: 미국 EPA의 사례 분석과 인프라 구축에 대한 정책적 시사」, 『한국정책학회보』, 14(4), 2005.
- 박영도·장병일, 『주요 국가의 입법평가 관련제도: 영국의 영향평가제도』, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·한귀현, 『주요 국가의 입법평가 관련제도: 미국의 영향평가제도』, 한국법제연구원, 2007.
- 유충렬, 「한국 규제영향분석제도의 운영실태분석 및 개선방안 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2000.
- 이경진, 「한국의 규제영향분석과정의 평가: 규제영향분석서에 대한 해석을 중심으로」, 석사학위논문, 한양대학교, 2005.
- 이남우, 「규제영향분석제도 운영에 관한 사례연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2000.
- 이성우, 「규제영향분석상의 쟁점과 해소방법」, 『규제연구』, 13(1), 2004.

- 이혜영 외, 「규제영향분석의 효과적 시행을 위한 역량 연구」, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2006.
- 주 현, 「미국과 영국의 중소기업 규제영향분석과 시사점」, 『KIET산업경제』, 2008년 7월 산업연구원, 2008.
- 최기조, 「OECD 주요국의 규제개혁」, 최병선·신종익 편저, 『시장경제와 규제개혁』, FKI미디어, 2002.
- 홍성중, 「비용·편익분석 사례(1): 약물검사 규제제도 도입에 따른 경제적 효과분석」, 『규제연구』, 11, 1995.
- Arrow et. al., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation - A Statement of Principles*, The Annapolis Center and Resources for the Future, 1996.
- Francesco & Radaelli, “Indicators of Regulatory Quality,” In Kirkpatrick & Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- BRE, “The Tools to Deliver Better Regulation - Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation,” 2006. 7.
- Guasch, J. Luis & Hahn, Robert. W., “The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries,” *The World Bank Research Observer*, 14(1), 1999.
- Gary, George M., “Measure Risk, Not Just Emissions,” *Regulation*, 22(4), 1999.
- Hahn, R. W., *An Assessment of OMB’s Draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs Federal Regulation*, Regulatory Analysis 99-5, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1999.
- _____, *Regulatory Reform: Assessing the Government’s Numbers*, working paper 99-6, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1999a.
- Hahn, R. W. & Litan, Robert E., *An Analysis of the Second Government Draft Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Regulatory Analysis 98-1, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1998.
- Hahn, R. W. & Hird, John A., “The Costs and Benefits of Regulation: Review and

- Synthesis,” *Yale Journal on Regulation*, Vol.8, 1990.
- Jacobs, Scott H., Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Maintaining RIA into Policy Processes, In Kirkpatrick & Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Kirkpatrick, Colin & Parker, David, *Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential For Use in Developing Countries*, CRC Working Paper Series, 2003.
- Kopp, et. al., *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Service and the Art*, Discussion Paper 97-19, Resources for the Future, 1997.
- Kniesner, Thomas J. & W. Kip Viscusi, “Why Relative Economic Position Does Not Matter: A Cost-Benefit Analysis,” *Regulation*, 20(1), 2003.
- Lutter, Randall, “The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform,” *Regulation*, 22(2), 1999.
- Morrall, John, F., “A Review of the Record,” *Regulation*, 10(2), 1986.
- NAO, *Evaluation of Regulatory Impact Assessment 2005-2006*, London: National Audit Office, 2006.
- OECD, *Regulatory Impacts Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris: OECD, 1997.
- Shortall, David, “Regulatory Impact Assessment: Methodology and Best Practices,” INMETRO International Workshop on Conformity Assessment, Rio de Janeiro, Brazil, Dec., 2006.

A study on the Quality of the Regulatory Impact Analysis in Korea: Applying the General Evaluation Framework

Kim, Tae-Yun, Hur, Gahyeong, Jung, Jae Hee

This study tries to assess the actual quality of the RIA in Korea. The literature is limited to largely analytic methodology or institutional perspective of RIA but lacks the comprehensive and systemic perspective for the evaluation of actual RIA statements.

By integrating the RIA guidelines of major RIA-advanced countries, such as UK, USA, and Canada and of OECD, this paper develops a logical framework for the evaluation of actual RIA statements. Based on such evaluation frameworks, available all RIA statements written by almost all ministries of the Korean government from April, 2001 to December, 2006 are analyzed.

Main results are as follows. The general quality of the Korean RIA is too low and it has shown little room for improvement. In particular, “the necessity of government intervention” and “consultation” are relatively well described, while the core factors of RIA such as “justification for government involvement”, “applying the appropriate discount rate” and “compliance & enforcement” have not properly described nor analyzed. And “the identification and measurement of cost and benefit” has shown no progress in its analytic quality.

Key words: Regulatory Impact Analysis (RIA), Cost-Benefit Analysis, Regulatory Reform, Evaluation