

규제연구 제22권 제2호 12월

규제예산의 논의: 쟁점, 제도화의 탐색적 분석

여 차 민*

규제예산(Regulatory Budget)은 모든 규제가 유발하는 비용에 상한을 두어 무분별한 규제의 양산을 통제함으로써 자원의 합리적 배분을 달성하는 것을 목적으로 하며 이론적으로는 강력한 규제개혁 수단으로 평가받는다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 이론적으로나 실무적으로 규제예산에 대한 논의가 공론화된 바가 없다. 본 연구의 목적은 규제예산이 갖는 매력에도 불구하고 왜 제도화가 무산되었는지에 대한 의문에 기초하여 규제예산의 제도화 가능성을 탐색적으로 분석하는 데 있다.

본 연구에서는 편익추정의 배제, 비용추정의 신뢰성, 정책수단의 제약, 적정규모의 결정, 새로운 비용 유발 등 규제예산의 쟁점을 분석틀로 사용하여 제도화 가능성을 분석하였다. 분석결과, 편익배제를 제외한 여타의 쟁점은 역량 및 제도운영의 기술적 문제로 환원하여 해석할 수 있었으며 이는 다소 어려울 수는 있겠으나 제도화 과정에서 해결 불가능한 문제는 아닌 것으로 파악되었다. 결국 규제예산 제도화의 중심에 편익추정 배제의 쟁점이 자리하고 있었으며 이는 규제의 효율성과 형평성 간 선택의 문제로 귀결될 수 있다. 이러한 논의가 시사하는 바는 규제개혁 프로그램의 제도화에 있어서 효율성과 형평성 간 균형의 담보가 핵심적 고려사항이어야 한다는 것이다.

핵심 용어: 규제예산, 규제, 규제개혁, 규제영향분석, 비용편익분석

* 서울특별시의회, 서울특별시 중구 세종대로 125(yuhcm@daum.net)

접수일: 2013/8/26, 심사일: 2013/10/25, 게재확정일: 2013/11/13

I. 서론

저품질의 규제는 국민과 기업에 불필요한 비용을 전가시켜 국민의 삶의 질과 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미친다. 연구에 따르면 우리나라에서 규제로 인해 발생하는 연간 비용은 약 78.1조 원으로 추산되며 2006년 기준 GDP의 약 9.2%에 이른다고 한다(삼성경제연구소, 2008). 이 때문에 우리나라에서도 규제가 무분별하게 양산되는 것을 억제하고 고품질의 규제 관리를 위해 규제영향분석, 중소기업영향평가, 한시적 규제완화 등 각종 규제개혁 프로그램을 도입하여 운영하고 있다.

이 중 규제의 비용과 편익을 비교하여 규제신설 및 강화 여부를 결정하는 규제영향분석은 규제개혁의 대표적 프로그램으로 평가받는다. 그럼에도 불구하고 규제영향분석제도의 효과에 대해서는 지속적으로 의문이 제기되어 왔다. 이는 규제영향분석제도의 핵심인 비용편익분석의 유용성에 대한 회의적 시각 때문인데 실제 비용편익분석이 법적·정치적 이유로 규제증가를 억제하는 데 강력한 영향을 미치지 못했다는 이유 때문이다(DeMuth, 1980b: 30).

이러한 배경에서 미국에서는 종합적·근본적 관점에서 규제의 양산을 억제할 수 있는 방안으로 1970년대부터 규제예산(Regulatory Budget)에 대한 연구가 진행되었다. 규제예산은 지금까지 논의된 규제개혁 프로그램과는 달리 규제비용의 총량을 통제하여 규제의 신설이나 강화를 억제하려는 획기적인 규제개혁 프로그램이라는 평가를 받는다. 규제예산에 대한 이론적 논의가 축적되면서 1990년대에 들어 미국과 네덜란드에서 규제예산의 도입을 위한 조치가 취해졌으며 가장 최근에는 영국에서 규제예산의 제도화를 위한 논의가 진행되었으나 시행단계에는 이르지 못하였다.

이에 본 연구는 규제예산이 가장 획기적인 규제개혁 프로그램이라는 평가에도 불구하고 왜 제도화가 무산되었는지에 대한 질문을 단초로 규제예산 제도화의 가능성을 탐색적으로

분석하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구목적은 한편으로는 왜 미국과 영국에서 규제예산 제도화가 실패했는지 그 원인을 규명하는 것으로도 이해될 수 있다. 미국과 영국에서의 규제예산 제도화의 실패이유에 대한 논의가 부재하여 이에 대한 실질적 분석이 어려운 상황에서 규제예산 제도화 가능성을 탐색함으로써 규제예산의 제도화가 왜 실패했는지를 간접적으로 파악할 수 있기 때문이다.

이를 위해 본 연구는 먼저 규제예산과 관련된 기존의 논의를 검토함으로써 규제예산의 제도화 과정에서 봉착할 수 있는 쟁점들을 분석적으로 파악한다. 이는 우리나라에서 이론적으로나 실무적으로 공론화되지 않은 규제예산에 대한 논의를 학술적으로 접근한다는 점에서 의의를 갖는다.¹⁾ 다음으로 본 연구는 실제 운영 중에 있는 규제개혁 프로그램의 특성을 확인한 후, 이를 규제예산의 특성과 비교함으로써 실무적으로 규제예산의 제도화 과정에서 제기될 수 있는 논점을 확인한다. 그런 후 본 연구에서는 이를 이론적 쟁점과 매칭시켜 실제 규제예산의 제도화 과정에서 봉착할 수 있는 쟁점을 분석함으로써 규제예산의 제도화 가능성을 탐색한다. 이는 미국과 영국 등에서의 규제예산 도입의 실패에도 불구하고 이에 대한 분석적 논의가 없는 상황에서 이론적 분석과 유사 규제개혁 프로그램과의 비교분석 결과를 매칭시킴으로써 규제예산의 제도화 가능성을 입체적으로 분석하였다는 점에서 의의를 갖는다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 규제예산에 대한 이해를 도모하고 미국과 영국에서 이루어진 규제예산 도입 논의를 개관한 후, 그 간 규제예산을 둘러싸고 논의 되었던 쟁점을 정리하게 되는데 이는 다음 장에서 규제예산 제도화 분석의 틀을 도출하기 위한 기초가 된다. 제3장에서는 실제 제도화를 통해 운영되고 있는 규제영향분석, 규제회계 등의 규제개혁 프로그램, 그리고 재정예산 제도를 규제예산과 비교하여 그 내용을 앞서의 쟁점과 매칭시켜 제도화 분석의 틀을 도출한다. 제4장에서는 쟁점별로 규제예산의 제도화 가능성을 분석하고 그 내용을 재구조화하여 종합적으로 제도화의 가능성을 분석하게 된다. 마지막으로 논의를 요약하고 규제개혁에 주는 정책적 시사를 간략히 논급한다.

1) 우리나라에서는 규제예산을 연구한 문헌을 찾기 어렵고 다른 학자나 실무자의 입장 및 주장 역시 찾아보기 힘들지만 최병선(2008: 57)은 규제예산제도가 규제기관의 편향된 시각을 근본적으로 교정할 수 있는 강력한 유인체계를 갖고 있음을 밝힌 바 있다.

II. 규제예산의 이론적 논의

1. 규제예산의 이해

(1) 규제예산의 개념

1) 규제비용

정부가 정책 또는 사업을 추진하는 데 비용이 소요되는 것처럼 정부가 규제를 만들고 집행하는 과정에서도 비용이 발생한다. 정부사업 추진에 소요되는 비용을 정부예산이라 하는 것처럼 규제예산은 규제를 만들고 집행하는 과정에서 발생하는 비용을 의미한다. 따라서 규제예산을 이해하기 위해서는 규제가 유발하는 비용 즉, 규제비용에 대한 이해가 선행되어야 한다.

규제비용은 규제가 사회충후생에 초래하는 부정적 효과 즉, 사회충후생의 손실을 의미한다. 달리 말하면 규제비용은 규제의 편익을 얻기 위해 사회 전체가 포기하는 희생의 수준을 뜻한다. 규제비용은 집행비용, 준수비용, 간접비용 등으로 구분할 수 있으며 집행비용은 정부가 규제를 집행하는 데 드는 비용으로 인건비, 행정경비, 자본지출 등이 여기에 해당된다. 그리고 준수비용은 피규제집단이 규제를 준수하는 데 드는 직접비용을 포함하며 서식을 작성하거나 정부의 요구사항을 처리하는 데 드는 비용이 이에 해당한다. 직접비용이 자본, 노동력 등과 같이 개인과 기업이 규제를 이행하기 위해 직접 부담하는 비용이라면 간접비용은 규제에 의해 산출과 효율성의 감소 등으로 기업이 입는 손실을 말한다(Hughes, 1998: 249).

우리나라의 경우, 2006년 기준으로 GDP 대비 9.2%인 78.1조 원이 규제비용으로 추산된 바 있는데 이는 우리나라 국민의 조세부담(GDP 대비 21.2%)의 절반 수준에 해당하는 수치이다(삼성경제연구소, 2008). 다른 나라의 예를 보아도 규제에 의해 국민과 기업이 부담해야 하는 비용이 상당한 수준인 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우, 지금까지의 연구들은 규제비용이 GDP 대비 8~11%인 8,430억~1.1조 달러에 이르는 것으로 추정하고 있으며(Crain & Hopkins, 2001을 삼성경제연구소, 2008에서 재인용; Crain, 2005를 대한상공회의소, 2007에서 재인용) 영국의 경우, BRTF(2005)에 따르면 2005년 규제 때문에 기업이 부담하는 연간 비용이 1,000억 파운드에 이르는 것으로 추산되었다(BCC, 2007에서 재인용). 그리고 유럽의 경우, 규제준수를 위해 기업들이 GDP의 3~4%에 달하는 연간 5,400억 ECU를 부담하는 것으로 추정되고 있

다(산업연구원, 1999를 삼성경제연구소, 2008에서 재인용).

2) 규제예산

지난 수십 년 간 규제개혁 프로그램의 운영에도 불구하고 본질적으로 규제 감독기능이 비효율적으로 작동하고 있다는 비판과 함께 규제 감독업무와 규제의 경제분석에 더 많은 자원과 노력이 투입되어야 한다는 주장이 많은 경제학자들에 의해 제기되어 왔다. 이와 관련하여 일부는 의회가 독립적으로 규제의 타당성과 필요성을 검토할 수 있도록 의회내 지원기관 설립의 필요성을 주장하기도 하였다(Crandall et al., 1997; Farrow 2000; Hahn and Litan 2003; Antonelli 1998).²⁾ 규제개혁에 대한 반성과 새로운 방안을 모색하는 이러한 일련의 과정 속에서 재정예산의 절차를 차용하여 규제가 유발하는 모든 비용을 관리하기 위한 수단으로 논의된 것이 바로 규제예산이다(Johnson 2001: 7을 Kiewiet, 2006에서 재인용). Crandall(1978)은 일찍이 규제가 유발하는 비용을 제한할 수 있는 실질적 가능성이 가장 높은 수단이라는 점을 들어 규제예산의 도입을 주장하였다(DeMuth, 1980b: 30).

규제예산이란 정부가 예산의 총지출을 통제하는 것처럼 규제가 유발하는 총비용에 상한을 정한 후, 이를 초과하지 않는 범위 내에서 규제를 신설할 수 있도록 하는 제도를 말한다(Hughes, 1998; 248; Harvey, 1998; 279). 규제의 총비용에 제한을 두기 때문에 정부는 규제의 총비용 즉, 규제예산의 범위 내에서 규제정책을 수행하게 된다. 따라서 만약 새롭게 도입하고자 하는 규제의 사회적 비용이 이미 정해진 규제예산의 범위를 초과하게 되면 정부는 신설되는 규제나 기존 규제를 더 비용효율적인 방향으로 수정하거나 비효과적인 규제를 폐지하여야만 한다(Harvey, 1998; 279; Hughes, 1998: 249). 이러한 특징 때문에 규제예산은 규제비용을 통제하기 위해 고안된 수단 중 가장 획기적인 수단의 하나로 평가받는다(Harvey, 1998: 279).

규제예산은 그 명칭에서 알 수 있듯이 재정예산(fiscal budget)과 유사한 절차 즉, 행정부가 규제예산을 편성하고 의회에서 이를 심의하여 확정하는 절차를 따르게 된다(Hughes, 1998: 248).

2) Kiewiet(2006)에서 재인용

(2) 규제예산의 의의

1) 규제비용의 총량제한 및 관리

규제예산은 규제비용에 상한을 두기때문에 규제가 유발하는 비용의 총량을 제한하거나 관리할 수 있다(Harvey, 1998: 279).

부채의 통제와 균형예산에 대한 압박은 정부로 하여금 규제정향성을 갖게 한다(Crews, 1998: 352). 규제를 통해 정책을 추진하게 되면 정부가 부담하는 비용은 상대적으로 작아지는데 비해 규제로 인한 민간의 부담은 오히려 가중된다. 그런데 현행의 규제영향분석제도로는 규제양산을 효과적으로 통제하기 어려워 결과적으로 규제비용의 총량을 제한하고 관리하기가 어렵다. 규제영향분석이 비용과 편익을 비교하여 편익이 비용을 상회하면 규제신설을 허용하는 메커니즘이기 때문이다. 이에 비해 규제예산은 비용에만 초점을 맞추고 일정비용 이상을 초과하지 못하도록 상한을 두기 때문에 규제영향분석에 비해 규제 비용의 총량을 제한하는 데 더 효과적이다(Harvey, 1998: 279).

2) 효율적인 규제대안의 선택 및 자원의 배분

규제예산은 정부로 하여금 가장 효율적이고 효과적인 규제대안을 선택하는 것을 가능하게 한다. 한정된 규제예산의 범위 내에서 규제를 도입하기 위해서는 가장 적은 비용이 소요되는 규제대안을 선택할 수밖에 없기 때문이다(Harvey, 1998). 물론 규제영향분석을 통해서도 비용과 편익을 비교하여 가장 비용효율적인 대안을 선택할 수 있다. 그러나 규제도입 과정에서 편익이 비용을 상회한다고 판단하는 한, 정부는 여러 규제대안을 비교하려는 유인을 갖지 않는다. 우리나라의 경우, 규제영향분석과정에서 규제대안의 검토가 제대로 이루어지지 않고 있다는 사실이 이를 경험적으로 입증하고 있다(국회예산정책처, 2008, 2009, 2011).

다음으로 규제예산은 효율적 자원배분을 가능하게 한다. 한정된 범위 내에서 규제를 신설해야하기 때문에 특정분야의 규제가 유발하는 비용 즉, 예산을 다른 분야에 할당하는 것을 차단할 수 있기 때문이다(Thompson, 1998; Harvey, 1998). 즉, 총규제비용을 제약하게 되면 정부기관은 위험순위를 정하고 가장 긴박한 분야에 중점을 두고 규제정책을 추진하게 될 것이기 때문이다. 이에 비해 비용편익분석은 적절한 수단이 되기 어렵다. 비용편익분석을 사용하게 되면 기관은 자기 관할영역에서의 규제영향만을 평가하지 타기관과의 관계 속에서 규제영

향을 분석할 필요가 없기 때문이다. 따라서 규제예산은 이러한 단견적·편협적 시각을 해소시켜준다(Crews, 1998: 353). 그 결과, 규제예산은 건강, 복지, 안전, 환경, 경제부문 등 정부의 다양한 정책 간 우선순위를 정할 수 있게 한다. 이렇게 되면 다른 기관이 자신에게 배분될 예산을 더 가져가지는 않는지 서로 경쟁하게 될 것이고 결과적으로 가장 비용효율적인 규제 정책 조합이 완성될 것이다(Crews, 1998: 354).

3) 정부와 의회의 책임성 제고

규제예산의 또 다른 이점은 정치적 감독기능과 책임성을 제고할 수 있다는 것이다. 정부 기관은 규제가 유발하는 비용을 거의 부담하지 않고 이를 민간에 전가할 수 있기 때문에 규제대안과 규제비용을 진지하게 검토하고 분석할 유인을 갖지 않는다(Harvey, 1998: 279). 그런데 규제예산은 이러한 문제를 해결하여 정부의 책임성을 제고시킨다. 이와 관련 최병선(2008: 57)은 지금까지는 민간의 순응비용이 상당한데도 사회가 강력하게 요구하고 규제기관이 정당하다고 판단하면 규제를 얼마든지 도입할 수 있으나, 규제예산이 도입되면 의회가 규제의 행정비용과 민간의 순응비용을 합산한 금액을 심의하기 때문에 정부가 마음대로 규제를 도입하기 어려워질 것으로 분석하고 있다.

규제예산은 특히 규제정책 과정에서 의회의 책임성을 제고할 수 있다. 일반적으로 의회는 규제법안을 통제하려는 의지가 강하지 않다. 미국이 특정 규제법안에 대해서 규제영향분석을 금지하고 있는 것도 이와 같은 주장을 뒷받침한다. 우리나라의 경우, 행정부가 규제심사를 우회하기 위해 입법부를 통해 법안발의를 시도하는 사례가 있는데 이 또한 의회의 이러한 속성을 보여주는 것이라 하겠다(이혁우·김주찬·김태운·여차민, 2011). 따라서 규제예산을 도입하게 되면 의회가 규제예산의 심의와 통과에 관여하기 때문에 규제신설과 관련하여 의회가 더 강한 책임의식을 갖게 될 것이다(Crews, 1998: 354). 규제예산의 배분을 최종적으로 심의해야 하는 의회가 다양한 규제기관 간 영역에서 일어나는 문제를 총체적 관점에서 평가한 후 이를 적절히 분배해야 하기 때문이다(Crews, 1998: 354).

(3) 제도화 논의의 경과: 미국·영국의 사례

미국에서는 OMB(1979)가 규제예산의 기능, 규제비용의 범주, 적용대상의 범위와 구조 등을 검토한 이후 규제예산에 대한 꾸준한 논의와 함께 제도화가 시도되었다. 최근에는 2008

년 영국에서 규제예산 도입논의가 진행되었고 네덜란드에서도 단순화된 형식이기는 하나 규제예산 도입 논의가 이루어졌다(Malyshev, 2010: 6). 다음에서는 미국과 영국의 사례를 중심으로 규제예산 제도화 논의를 살펴보도록 한다.

1) 미국의 사례

미국은 1936년 홍수통제법(Flood Control Act) 통과 이후 비용편익분석을 도입한 이래 지속적으로 규제개혁을 추진해 왔다. 그러나 한편에서는 이전의 규제개혁 조치들이 단편적이고 임시적 처방에 불과하다는 인식하에 종합적 관점에서 규제개혁의 방안을 모색하게 되었고 그 과정에서 규제예산 논의가 공론화되면서 제도화가 시도되었다.³⁾ 규제예산은 Crandall이 1978년 민간이 부담하는 지출에 대해 그림자 예산(shadow budgets) 사용의 필요성을 맨 처음 언급하면서 개념이 소개되었다. 이후 Benstsen 상원의원이 1979년 규제예산제도의 도입을 제안하였고 103차 의회에서 규제예산 법안이 입안되었다(Crews, 1998: 345). 이후에도 미국에서는 규제예산에 대한 지속적 논의와 함께 제도화가 시도되었으나⁴⁾ 성공을 거두지 못하였다(OMB, 2004).

이하에서는 2000년대 이후 미국에서 규제예산의 제도화를 위해 발의되었던 3건의 주요 법안을 중심으로 추진경과와 주요내용을 살펴보도록 한다.

2003년 6월 H.R.2432(Paperwork and Regulatory Improvements Act of 2004)법안이 발의되었으나 법제화에는 실패하였다. 이 법안은 환경부, 노동부, 교통부 등 5개 정부기관이 규제예산을 시범적으로 운영한 후, 대통령이 의회에 2007년 회계예산을 제출할 때 정부기관이 작성한 규제예산을 함께 제출하도록 규정하였다. 그러나 이 법안은 법안의 타당성에 대한 보고서를 2009년까지 제출하도록 규정한 데서 알 수 있듯이 규제예산 제도 도입에 필요한 준비사항을 점검하는 데 목적이 있었다(OMB Watch, 2004).⁵⁾

2003년 7월에도 규제예산 법안인 H.R.2728(Paperwork and Regulatory Improvements Act of 2004)이 발의되었다. 이 법안 역시 노동, 교통, 환경, 복지 등의 부서 중 최소 3개 부서가 2006년

3) 1979년 OMB가 규제예산의 기능, 규제비용의 범주, 적용대상 범위와 구조 등에 대한 보고서를 내놓은 이후, 몇몇 보고서에서도 규제예산 개념이 소개되기 시작하였는데 각 보고서에서 규제예산 개념은 다양하게 소개되었다(Crews, 1998: 350).

4) 1990년대까지 미국에서의 규제예산에 대한 논의는 Crews(1998: 350~352)를 참고 바란다.

5) 이 법안은 다음 해인 2004년 하원을 통과하였으나 상원을 통과하지 못해 법제화에 실패하였다.

과 2007년의 규제예산 연구에 참여하도록 규정하는 한편 백악관이 규제예산의 실행 가능성을 검토하도록 규정하였다. 이 법안 역시 2004년 수정안이 하원을 통과하였으나 법제화에는 실패하였다(OMB Watch, 2004).

또 2005년 2월 다시 규제예산 법안인 H.R.725(Paperwork and Regulatory Improvements Act of 2005) 발의되었으나 이 역시 법제화에 실패하였다. 이 법안은 앞서 발의된 H.R.2432와 H.R.2728 법안과 대동소이한 내용을 담았다.

다음 <표 1>은 이들 3개 법안의 추진경과와 주요내용을 정리한 것이다.

<표 1> 미국 규제예산 관련 법안 추진 경과 및 주요내용

	H.R.2432 법안*	H.R.2728 법안**	H.R.725 법안
경과 및 결과	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년 6월 11일 Ose 하원 의원 발의 · 2004년 5월 18일 하원 통과 · 법제화 실패 	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년 7월 15일 발의 · 2004년 5월 18일 법안 수정안 하원통과 · 법제화 실패 	<ul style="list-style-type: none"> · 2005년 2월 9일 발의 · 법제화 실패
법안 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 환경부와 노동부, 교통부를 포함한 5개 정부기관이 규제예산을 시험적으로 운영 · 2007년 회계예산을 제출할 때 OMB가 규제예산을 함께 제출 · 규제예산 도입 준비 정도를 시험하기 위한 용도 · 정부부처로 하여금 동 법안의 타당성을 검토한 보고서를 2009년까지 제출하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 노동, 교통, 환경, 건강복지 등의 부서 중 최소 3개 부서가 2006년과 2007년의 규제예산 연구에 참여 · 이들 부서 중 최소 3개 부서의 규제와 관련하여 규제예산 실행 가능성을 연구 	<ul style="list-style-type: none"> · 왼쪽의 H.R.2432, H.R.2728 법안과 대동소이한 내용

* OMB Watch, 2003.

** OMB Watch, 2004.

2) 영국의 사례

영국에서는 2005년 BERR⁶⁾의 BRTF⁷⁾의 보고서⁸⁾에서 규제예산 개념이 소개된 것을 시작

6) Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform

7) Better Regulation TF.

으로 2008년 BRTF의 또 다른 보고서에서도⁹⁾ 규제예산 도입의 필요성이 제기되었다. 그리고 같은 해인 2008년 『규제예산 협의를 위한 보고서』(Regulatory Budgets: A Consultation Document)를 통해 규제예산의 도입 논의가 본격적으로 진행되었다.¹⁰⁾

영국 정부는 보고서의 주요내용을 바탕으로 규제예산 도입을 위한 논의를 진행하였다. 먼저 BRE(Better Regulation Executive)는 2008년 8월 6일~11월 12일까지 공식협의를 거쳐 재계 대표, 규제기관 및 전문기관들과 만나 정부의 제안에 대해 논의하고 의견을 수렴하였다. 그 결과 모두 74건이 접수되었는데 의견이 엇갈렸다. 동업협회(trade associations), 기업 집단 및 기업은 규제예산 도입에 긍정적인 의견을 내놓은 반면, 소비자단체, 환경단체, 노동조합, 규제기관 등은 부정적 의견을 표명하였다. 영국정부는 각계의 의견을 종합적으로 검토한 후, 규제예산의 도입을 보류하는 결정을 내리고 2009년 4월 2일 관련 성명서(statement)를 의회에 제출하였다.

『규제예산 협의를 위한 보고서』는 규제예산을 새로운 규제의 총비용을 관리하고 정부가 새로운 정책의 자세한 내용, 우선순위, 정책시행의 적기 등에 대해 양질의 정보를 제공하고, 규제가 경제에 미치는 잠재적 영향에 대해 정부가 숙려할 수 있도록 하는 유용한 기제로 평가하였다. 그리고 이 보고서는 규제예산의 절차와 운영방법에 대해 상세히 설명하고 있다.

먼저 예산기간을 보면 3~5년 주기를 예산기간으로 하되 우발적 사건이나 시간의 경과에 따라 부처 간 유연한 운영의 중요성을 강조하였다. 그러면서도 정부부처의 보고체계 및 의회의 감시체계의 정립이 필요함을 적시하고 있다. 그리고 규제예산의 적용범위에 대해서는 일반적인 규제의 정의를 기준으로 적용범위를 고려하되 EU나 국제적 규제에도 규제예산 적용의 필요성을 제기하였다. 다음으로 규제예산 적용기관과 관련해서는 정부조직을 단순한 규제집행기관, 경제규제기관(독과점규제기관), 경쟁기능 수행 조직 및 비경제관련 규제 조직 등으로 구분하여 규제예산 적용여부를 검토하였다. 그리고 가장 중요한 논점인 비용의 측정 범위에 대해서는 기업이나 제3섹터 조직에 영향을 미치는 규제비용은 포함시키되 공공부문과 공공서비스 부문에 대해서는 추가적인 논의의 필요성을 제기하였다. 마지막으로 규제비용의 측정과 관련하여서는 직·간접 비용을 모두 포함시켜 측정하고 다년도에 걸쳐 발생한

8) *Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes.*

9) *Enterprise: Unlocking the United Kingdom's Talent.*

10) 이하 영국에서의 규제예산 논의는 HM Government(2008)를 참고하여 정리하였다.

비용은 할인을율 적용하여야 한다고 적시하였다. <표 2>는 이상의 내용을 요약한 것이다.

<표 2> 영국 규제예산 관련 법안 추진 경과 및 주요내용

구 분		내 용
경과		· 공식협의기간 동안 의견접수 후 검토 결과 규제예산 시행 보류를 결정
주요 논의 사항	규제예산의 과정과 제도	· 예산기간: 3~5년 주기를 고려 · 유연한 운영: 우발적 사건, 시간의 경과, 부처 간 유연한 운영 필요 · 정부부처의 보고체계 및 의회의 감시체계 정립 필요
	규제예산 적용 법률 범위	· 일반적 규제정의에 따라 규제예산 적용 법률 범위 고려 · EU 또는 국제적 규제에도 규제예산 적용 필요성 검토
	규제예산 적용 조직	· 단순한 규제집행기관, 경제규제기관(독과점규제기관), 경쟁기능 수행 조직 및 비경제관련 규제 조직의 포함 여부 검토
	비용의 범위	· 기업이나 제3섹터 조직에 영향을 미치는 규제비용을 포함 · 공공부분과 공공서비스 부문을 포함시키는 것이 충분한 가치가 있는가에 대해서는 심도 있는 논의 필요
	평가방법	· 규제비용은 직·간접 비용을 모두 포함시켜 총비용 기준으로 측정 · 과도기간 발생비용은 할인을율 적용하여 단년도 비용으로 측정

2. 규제예산 논의의 쟁점: 분석틀의 기초

규제예산을 두고 제도화의 한계와 이에 대한 반론이 제기되어 왔는데 그 간의 논의들은 5가지 쟁점으로 정리될 수 있다. 규제예산 제도화의 한계를 주장하면서 제도화 가능성을 부정적으로 평가하는 진영의 반대편에서는 규제예산의 한계가 극복 불가능한 것이 아니라고 주장하면서(Malyshv, 2010: 5) 제도화의 가능성을 긍정적으로 보고 있다. 여기서 논구되는 5가지 쟁점은 다음 장에서 도출하게 될 분석틀의 기초가 된다.

(1) 편익측정의 배제

규제예산은 편익을 배제하고 비용에만 관심을 둔다. 그런데 규제예산을 반대하는 편에서는 규제예산의 편익배제에 따른 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 편익을 배제하게 되면 사회후생 측면에서 규제의 유용성이 충분히 검토되지 못한다. 규제는 비용뿐만 아니라 편익도 발생시키기 때문에 사회후생의 관점에서 비용과 편익이 동시에 고려되어야 하기 때문이다. 만약 비용을 고려하게 되면 규제 수혜자보다 비용부담자의 입장을 더 고려하게 되므로 규제정책이 편향성을 갖게 된다는 것이다. 즉, 규제가 환경, 건강에 영향을 미쳐 삶의 질을 제고할 수 있음에도 불구하고 규제비용을 부담하는 기업과 피규제자의 입장을 더 대변하게 된다는 것이다. 달리 말하면 규제비용만을 측정하게 되면 규제비용의 관리에만 관심을 갖게 되어 순편익을 극대화 할 수 있는 기회를 잃게 될 수 있다는 것이다(Myers, 1998: 380).

둘째, 편익을 고려하지 않으면 비용이 과다추정 될 수 있고 그 결과 합리적 의사결정이 제약될 수 있다. 규제에 의해 서로 다른 집단 간 편익과 비용이 상쇄되는데 편익을 고려하지 않으면 편익과 상쇄되는 부분이 비용으로 추정될 수 있고 그 결과 규제예산은 합리적 의사결정에 필요한 정보를 제공하지 못하게 된다(White, 1981: 52-53).

셋째, 비용을 계산하면 비효과적인 규제가 남설될 개연성이 증대한다. 이는 재정예산 편성 시 사업의 성과가 불명료한데도 예산이 증액편성되는 것에 비견될 수 있다(Myers, 1998: 380). 재정예산 과정에서 이를 통제하기 위해 성과관리제도를 도입하였다는 점을 고려하면 규제예산이 비용을 측정하고 규제의 성과 즉, 편익을 무시하는 것은 문제가 될 수 있다.

마지막으로 규제의 부정적 측면이나 규제비용만을 강조하게 되면 오히려 국민의 반감을 사 규제개혁이 좌초될 수 있다. 미국의 예에서 이를 확인할 수 있는데 규제개혁을 강조한 공화당이 환경청의 공해방지 규제입안을 저지하기 위해 예산안에 제약을 가했다가 미국 국민으로부터 상당한 역공에 직면하게 되었기 때문이다(Maraniss and Weisskopf, 1996을 Meyers, 1998: 373에서 재인용).

살펴본 바와 같이 규제예산을 반대하는 측에서는 편익추정 배제를 규제예산의 주된 한계로 인식하고 있다. 그러나 규제예산 옹호자들은 재정예산 역시 예산서에 편익을 명시하지 않고 있음에도 재정예산이 통제 메커니즘으로 활용되고 있다는 점을 들어 이러한 주장을 논박한다(Malyshchev, 2010: 5). 그리고 규제예산 제출 시 규제의 편익을 함께 제출하는 방안을 도입하면 편익배제의 문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 또한 규제예산서에서 편익을 배제하게 되면 결과적으로 편익에 대한 평가를 의회에 맡기는 것이 되므로 비용과 편익을 비교하는 비용편익분석보다 진실보한 것으로 평가받을 수 있다고 한다(Crews, 1998: 358). 즉, 의회가

행정부의 규제가 가져올 잠재적 편익을 토대로 규제예산의 한도를 설정함으로써 규제의 편익을 극대화할 수 있으므로 편익추정을 배제하는 것이 규제예산의 취지에 더 부합한다는 것이다(Crews, 1998: 359~360).

(2) 비용추정 시의 제문제

규제비용이 신뢰성과 일관성 없이 추정되면 규제예산의 합리적 배분은 불가능하게 된다(Hughes, 1998: 250). 그런데 규제비용의 추정과 관련하여 다음과 같은 문제들이 지적되고 있다.

먼저 규제의 다양성으로 인해 규제비용의 범위와 크기를 명확히 하는 것이 곤란하여(Harvey, 1998: 280; DeMuth, 1980a: 17) 규제비용에 대한 통합데이터나 표준적 정의가 마련되지 않았다는 것이다(Hughes, 1998: 249; 여차민·김태윤, 2009). 다음으로 규제비용이 일정한 가정하에서 측정될 수밖에 없기 때문에 규제비용의 측정방법과 포함범위에 따라 추정치의 편차가 발생할 수 있다는 것이다(OMB Watch, 2003)¹¹⁾. 이론적으로 규제비용은 직접비용과 간접비용으로 구분되는데 직접비용만을 측정할 경우, 그것이 순수하게 규제에 의한 비용인지를 구분하기 어려울 뿐만 아니라¹²⁾ 규제비용이 실제보다 적게 추정될 수 있다(Hughes, 1998: 268, 275). 또 정부기관이 비용의 규모를 상향 또는 하향 조정함으로써 규제신설 또는 완화에 대응하려 하기 때문에 규제기관의 유인체계가 비용추정에 영향을 미칠 수 있다는 것이다(White, 1981: 54). 초기 규제예산의 범위를 설정하는 단계에서는 정부가 규제비용을 과다추정하려 하고, 예산범위가 설정되고 난 이후에는 규제예산의 증가를 피하기 위해 신설되는 규제비용을 과소추정하려는 유인을 갖기 때문이다(DeMuth, 1980b: 31; Crews, 1998: 358; White, 1980: 45).¹³⁾ 반면, 피규제자는 규제신설을 저지하거나 완화하려는 목적으로 규제비용을 과다추정하려 하기 때문에 규제비용의 추정이 왜곡될 수 있다(White, 1980: 45; White, 1981: 53).

그러나 비용추정과 관련된 이러한 문제제기에 대해 OMB는 비용추정치가 편향적이지 않고 방어할 수준이면 충분한 가치를 갖기 때문에 비용추정의 문제는 극복될 수 있다고 하였습니다.

11) 이는 비용 추정 시 기술진보나 학습과 같은 규제에 대한 적응을 고려하지 않기 때문에 나타나는 현상이다. OMB 역시 규제프로그램의 개선과 폐지를 위한 의사결정에 활용되는 추정치의 정확성에 의문을 제기한 바 있다.

12) 규제가 없는 경우에도 기업들은 환경오염 물질을 감소시키려는 자구책을 강구하기 때문이다(Hughes, 1998: 268).

13) 그러나 더 큰 문제는 규제기관이 비용 특히, 직접비용의 발생을 억제하기 위해 특정 행위나 생산물을 금지하는 규제를 선호하게 될 가능성을 배제할 수 없다는 점이다(Malyshv, 2010: 4-5).

다(Crews, 1998).¹⁴⁾ 또 규제비용을 측정할 수 있는 방법들이 이미 존재하고 있기 때문에 규제 예산 도입과 관련하여 비용추정의 문제를 극복할 수 있다는 시각이 있다. 직접비용의 경우, 피규제기업에 대한 비용조사를 통해 추정이 가능하며 간접비용 역시 이 분야의 측정기법이 상당히 향상되어 있기 때문에 추정이 불가능하지만은 않다는 것이다(Harvey, 1998; Hughes, 1998: 269; Malyshev, 2010: 5). 이와 관련 Harvey는 미국 상무부(Department of Commerce)가 재정 예산을 준비하면서 동시에 정기적으로 특정규제 프로그램에 소요되는 비용을 조사하고 있고, 레이건 정부 때 시행된 행정명령(12291)에 따라 규제영향분석 과정에서 비용과 편익의 측정이 이루어지고 있음을 그 증거로 예시하였다(Harvey, 1998: 280). 그리고 다수의 OECD 국가가 행정부담에 대한 표준비용 모델에 근거하여 규제부담 감축 프로그램을 개발하고 있기 때문에 비용추정의 문제가 극복될 수 있다는 주장 역시 제기된다(Malyshev, 2010: 5). 그리고 규제예산 옹호론자들은 과다·과소추정에 대한 우려는 비용추정 과정에서 다양한 이해관계자들의 참여로 어느 정도 해소될 수 있다고 주장한다.

(3) 정책수단 선택의 유연성

규제예산이 비용효율적 규제대안을 선택할 수 있게 하는 유용한 수단임에도 불구하고 행정부와 입법부의 정책달성 수단을 제약할 수 있다는 점이 문제점으로 지적된다(Executive Memorandum#459, 1996; OMB Watch, 2004). 정책수단 제약 가능성은 가장 비용효율적 규제대안을 선택하도록 한다는 규제예산의 취지에 위배된다는 점에서 더 문제가 된다(White, 1981: 54-55). 규제예산의 총량을 제한하게 되면 건강이나 안전 분야에서의 규제도입이 위축될 수 있고, 예기치 못한 문제가 발생해도 다음 회계연도까지 규제법안의 입안이 지연될 수밖에 없는데 이 때문에 필수불가결한 정책 수행에 차질을 빚을 수 있다는 것이다(Hughes, 1998: 274).¹⁵⁾ 즉, 규제정책의 환경변화에 따라 정부가 유연하게 대처할 수 있어야 하는데 규제예

14) White는 규제 비순응 집단에게 적정수준의 벌금을 부과하는 방법을 통해 비교적 정확한 규제비용을 추정할 수 있다고 하였다. 그는 이론적 관점에서 규제비용 추정의 신뢰성을 높일 수 있는 원칙으로 첫째, 규제위반 비용이 규제준수에 드는 한계비용과 일치할 것, 한계비용과 총비용 간 합리적 조건을 갖출 것, 마지막으로 규제기관이 피규제자가 규제위반에 따른 비용을 지불하기보다 규제의 준수를 더 선호하게 하는 유인을 제공할 수 있을 것 등을 제시하고 있다(White, 1980: 45-46).

15) 규제가 오히려 효율적일 수 있다는 주장이 있다. 만약 공해로 인해 피해를 입게 되면 사법제도를 통해 그 손해를 배상받을 수 있지만 이 때 소송비용과 절차를 고려하면 규제가 사법관결 방법보다 더 효율적이고 공정할 수 있다는 것이다(White, 1981: 52-53).

산 때문에 정부의 정책유연성이 떨어질 수밖에 없다는 것이다.

더욱이 행정부와 의회 간 알력이 생길 경우, 정부의 정책수단 선택은 더욱 제약받을 수 있다. 행정부가 규제비용을 감소시키거나 증가시키는 방법으로 의회의 방향과 배치되는 행동을 취할 수 있기 때문이다. 이렇게 되면 의회는 행정부를 통제하기 위해 규제예산을 더욱 세밀하게 심사하려 할 것이고 그 결과, 행정부의 정책수단 선택의 폭은 더욱 제약될 수밖에 없게 된다(White, 1981: 55).

그러나 이에 대해 규제예산은 자원의 희소성을 고려할 때 정책수단을 제한하기보다 더 효율적인 정책대안을 선택할 수 있게 하는 수단이라는 반론이 있다(Hughes, 1998: 274). 규제예산이 총량을 제약하기 때문에 예기치 못한 규제도입이 필요할 때 신속적인 대처가 어렵다는 지적에 대해 규제예산 옹호론자들은 규제예산 과정을 유연하게 설계하면 이는 충분히 극복할 수 있을 것으로 본다. 재정예산제도가 유연성 제고를 위해 도입한 절차를 준용하면 규제예산 역시 탄력적으로 제도를 운영할 수 있다는 것이다. 예를 들어 재정예산의 경우, 예기치 못한 재난으로 피해가 발생하게 되면 긴급예산을 투입하거나 추경예산을 편성할 수 있는데 규제예산 역시 갑작스럽게 위험상황을 규제해야 하는 불가피한 사정이 발생할 때 이런 절차를 준용할 수 있다는 것이다(Hughes, 1998: 274).

(4) 적정 예산규모의 결정

규제예산은 재정예산처럼 예산총량을 결정해야 하기 때문에 규제예산의 적정규모를 어떻게 결정해야 하는가는 중요한 문제가 된다. 재정예산의 경우, 단순히 적자규모를 고려하여 예산총량을 결정하는 것은 바람직하지 않다. 적자해소가 경제발전에 긍정적 영향을 미친다는 주장이 있기는 하지만 적자규모 감축이 경제에 동일한 영향을 미치지 않을 뿐 아니라 경제성장을 측정하는 지표인 GDP가 경제성장의 모든 면을 설명해 줄 수는 없기 때문이다. 규제예산도 마찬가지다. 일방적 규제감축 즉, 규제비용의 감축이 반드시 경제에 긍정적 효과를 가져 온다는 보장이 없는 한, 어떤 선에서 규제예산의 규모를 결정해야 하는가는 어려운 문제일 수밖에 없다(Meyers, 1998). 규제예산의 규모와 관련된 또 하나의 논점은 이 제도 때문에 오히려 행정부가 규제예산의 규모를 늘리려는 유인을 갖게 된다는 것이다. 규제예산이 직접적으로 조세의 증가나 적자지출에 따른 비용을 부담시키지 않기 때문에 재정예산의 제약에 직면한 행정부가 오히려 규제예산 규모를 증가시키려 하기 때문이다(Hughes, 1998: 275).

이러한 지적에 대해 규제예산이 재정예산 과정의 메커니즘으로 운영되기 때문에 적정규모 결정과 관련된 문제는 해결가능하다는 반론이 제기된다. 재정예산과 마찬가지로 규제예산의 규모도 행정부와 의회의 공동작업으로 결정되고 의회의 심의대상이 된다. 이 때문에 규제관련 이슈나 비용이 국민에게 공개될 수밖에 없고 결과적으로 유권자들의 시각이 규제예산 규모의 결정에 영향을 미칠 수밖에 없게 된다(Hughes, 1998: 275). 요컨대 규제예산 역시 재정예산의 메커니즘 즉, 행정부와 의회가 다양한 규제 프로그램에 대해 숙의하고 협의하는 절차를 활용하므로 적정규모에 합의할 수 있다는 것이다(Hughes, 1998: 275).

(5) 추가비용의 소요

현실적으로 규제예산을 관리·운영하기 위해서는 현재의 재정예산 관리기관의 규모와 역량을 확대하거나 규제예산만을 담당할 새로운 기구를 신설해야 하고 규제예산 운영과정에서 발생할 수 있는 상황을 통제하는 데(예를 들면 지침의 마련 등) 따르는 비용이 발생하게 된다(White, 1981: 54). 또 모든 규제에 대한 비용과 편익을 추정하려는 시도 자체가 새로운 비용을 유발시킬 수 있다. 일례로 비용추정을 위한 데이터 수집 비용이 정부와 민간에 부담으로 작용할 수 있다(Malyshv, 2010: 4). 그리고 규제예산 과정이 지연될 경우, 시간적 손실이 발생할 수 있고(OMB Watch, 2004) 규제예산을 심의해야 하는 의회로서도 자원이나 시간 측면에서 부담이 가중될 수 있다(White, 1980).¹⁶⁾

그러나 이러한 우려에 대해 규제예산이 비용만을 추정하고 편익을 추정하지 않기 때문에 오히려 편익추정에 따르는 비용을 감소시킬 수 있다는 시각이 있다(Crews, 1998: 355). 일반적으로 편익추정이 비용추정보다 더 어려운 작업임을 고려하면 규제예산의 도입으로 편익추정에 드는 시간과 노력을 절감할 수 있기 때문이다.

III. 분석의 틀

본 장에서는 규제예산 제도화 가능성을 분석하게 될 분석틀을 도출하게 된다. 이를 위해

16) 실제 비용·편익분석에는 많은 시간과 자원이 소요되며 규제에 반대하는 측에서 이를 고의적으로 이용할 수 있기 때문이다.

앞서 논의되었던 5가지 쟁점을 분석틀의 기초로 삼되 기존의 규제개혁 프로그램과 재정예산제도 등을 규제예산과 비교한 후, 그 내용을 5가지 쟁점과 매칭시킴으로써 분석의 틀과 초점을 도출하게 된다.

1. 유사제도와의 분석적 비교

(1) 규제개혁 프로그램과의 비교

많은 OECD국가들에서 규제개혁 프로그램의 일환으로 규제영향분석제도를 운영하고 있다. 규제영향분석은 무분별한 규제의 양산을 억제하기 위해 규제신설 시 규제의 비용과 편익, 그리고 규제가 미칠 수 있는 영향을 다각적으로 분석하는 수단이다. 그런데 규제영향분석이 규제의 양산을 효과적으로 통제하는 데 한계를 노정했다는 비판이 있다. 규제영향분석 결과의 대부분이 편익이 비용을 상회하는 것으로 나타나고 있어 비용과 편익을 함께 고려하는 규제영향분석을 통해서도 규제의 신설을 엄격히 통제할 수 없다는 것이다. 이 때문에 규제가 유발하는 비용에 경각심을 갖고 규제양산을 억제하기 위한 방안으로 나타난 것이 바로 미국의 규제회계제도이다. 미국정부는 규제영향분석의 한계를 보완하기 위해 재정예산 제출 시 지난 10년간 연방정부의 중요규제의 비용과 편익을 합산한 회계보고서를 의회에 제출하도록 하는 규제회계제도를 운영 중이다.

1) 규제개혁 프로그램

① 규제영향분석

규제는 이를 준수해야 하는 기업과 국민에게 비용을 전가시킨다. 그러므로 정부는 규제를 도입하기 전 규제가 기업과 국민에게 부담시키게 될 비용을 철저히 파악하고 이를 규제의 편익과 비교·분석할 필요가 있는데 이를 위해 사용되는 수단이 규제영향분석이다. OECD(2003)는 규제영향분석을 “제안된 규제나 존재하고 있는 규제의 긍정적·부정적 영향을 체계적으로 평가함으로써 좀 더 바람직한 의사결정을 위한 도구”로 정의하고 있다(이혜영·김정해, 2007: 182). 규제영향분석은 미국, 캐나다, 호주를 중심으로 도입된 이후 1980년과 1990년대를 거쳐 OECD 회원국을 중심으로 확산되었는데 우리나라는 1998년 「행정규제기본법」을 제정하여 규제영향분석제도를 도입하였다.

규제영향분석은 효율적 자원배분의 달성, 합리적 의사결정에의 기여, 규제비용에 대한 규제당국의 관심과 정부의 책임성 제고, 정치적 이해관계의 조정 및 의견 수렴 기회의 제공 등의 기능을 수행한다.¹⁷⁾

먼저 규제영향분석은 효율적 자원배분을 가능하게 한다. 규제기관은 위험이 바람직하지 않다는 접근법 즉, 무위험 기준 접근법을 취하고 있기 때문에¹⁸⁾ 위험 및 안전규제로 인해 발생하는 비용에 대해 무관심하며 오로지 편익의 증대(예를 들면 사고의 감소나 깨끗한 공기)에만 관심을 기울인다(Viscusi, 2006: 3; Viscusi & Gayer, 2002: 55). 그러나 규제의 편익만을 고려하고 비용을 고려하지 않는다면 사회적으로 바람직한 자원의 배분을 이룰 수 없다. 그러므로 편익과 함께 비용을 고려하는 규제영향분석은 효율적 자원배분을 가능하게 한다.

둘째, 규제영향분석을 통해 보다 합리적 의사결정이 가능해진다. 규제영향분석이 비용편익분석과 같은 엄밀한 기법을 적용하여 객관적 분석결과를 산출하는 것이 아니라 정책결정 과정에서 합리적 의사결정을 위한 도구로서 역할을 하기 때문이다(Viscusi, 2006; 1996; Viscusi & Gayer, 2002; Hahn, 2004; 1998; Hahn & Layburn, 2003; Hahn, Lutter, & Viscusi, 2000; Lutter, 1999; Morrall; 2003; 최병선, 1992: 793-94).

셋째, 규제영향분석은 규제와 관련하여 올바른 시각과 균형적 정책을 제공하기 때문에 정부의 책임성을 강화시킬 수 있다(Viscusi, 1996: 128; Lutter, 1999: 38-46). 일반적으로 규제기관의 관료들은 위험을 제거하는 비용에 대해서 무관심하거나 비용보다는 편익을 더 중요하게 인식하는 경향이 있다.¹⁹⁾ 그러므로 비용편익분석을 활용하게 되면 관료들을 자극하고 문화적 변화를 가져와, 궁극적으로 규제관료들이 비용에 대해 관심을 갖도록 유도할 수 있을 것이다(이성우, 2000: 154).

마지막으로 규제영향분석은 정치적 이해관계의 조정 및 의견 수렴 기회를 제공한다. 이해

17) 이하의 논의는 여차민·김태운(2009: 220~225)을 압축하여 정리한 것으로 인용된 문헌은 참고문헌 목록에 따로 적시하지 않았음을 밝힌다.

18) 규제기관이 위험을 보수적으로 평가하는 경향도 위험 및 안전규제의 경제적 효율성과 관련이 있다. 규제기관이 위험을 보수적으로 평가하는 경우 편익을 과대평가 할 수 있기 때문이다. 일례로 규제기관이 건강에 대한 위험을 과대평가하게 되면 이러한 위험을 감소시키는 규제의 편익을 과대평가하는 결과를 낳는다(Anderson, 1991: 176).

19) 규제기관은 자신들의 정책을 방어하고 확장하려는 의도를 가지고 있기 때문에 편익을 과대평가하고 비용을 과소평가하여 자신들의 프로그램 목표를 지지하기 위한 분석을 수행하는 경향이 있다고 한다(Hahn, 1996을 Lutter, 1999: 41~42에서 재인용). 그리고 규제비용과 관련하여 미국의 한 규제기관의 관계인은 “규제의 비용은 정당한 일을 하는 데 드는 비용일 뿐”이라고 답하였다고 한다(Walsh & Shortell, 2004: 91).

관계가 얽힌 규제의 경우, 시차가 존재하기 마련인데 규제영향분석 과정에서 이해관계자와의 협의를 통해 시각차와 정치적 이해를 어느 정도 조정할 수 있게 된다. 특히 규제의 필요성, 비용과 편익에 대한 인식의 차이에 대해 정치적 협상과 조정을 가능하게 하고 국민의 참여를 증진시킨다(김태윤·김상봉, 2004; OECD, 2007).

② 규제회계(accounting statement)

미국의 규제회계는 주요규제가 유발하는 비용의 추정치 및 편익을 회계보고서의 형태로 작성하여 의회에 보고하도록 하는 제도이다. 이 제도는 미국의 **Regulatory-Right-to-Know Act**에 근거하고 있다. 이 법에 따르면 **OMB**는 매년 회계보고서(accounting statement) 및 관련 보고서를 의회에 제출하여야 하는데 회계보고서는 규제비용 및 편익의 총계, 기관별 및 기관프로그램별, 주요규제별 형태로 연간 편익과 비용의 총 추정치, 주, 지방, 원주민(tribal), 중소기업, 임금, 경제성장에 대한 연방규제의 영향을 분석하여 제출하여야 한다. **OMB**는 **circular-4**에서 규제회계보고서 작성방법을 비용과 편익의 범주, 비용과 편익의 계량화와 화폐화, 정성적 편익과 비용, 시간경과에 따른 비용과 편익의 추정, 위험과 불확실성의 처리, 추정의 정확성, 이전비용·편익, 지방정부와 중소기업 등에 대한 영향 등으로 나누어 소개하고 있다.

먼저 비용과 편익은 화폐화, 화폐화가 아닌 계량화, 정성적 등 3가지 유형에 따라 추정되어야 한다. 이 때 이전비용·편익 간 상호 중복계상이 되어서는 안되며 시간의 경과에 따라 할인율을 적용하고 위험과 불확실성을 감안하여 최대한 비용·편익 추정의 신뢰성을 제고하여야 한다. 규제가 초래하는 주정부, 지방정부, 원주민 정부(tribal government)의 비용, 편익의 크기와 함께 규제가 중소기업, 임금, 경제성장에 미치는 영향을 확인하여야 한다. 규제회계보고서에서 총비용은 해당회계연도 이전 10년간 **OMB**에서 검토한 규제 중 비용 추정치가 계산된 중요규제는 비용만을 합산하는 방식으로 추정된다. 중요규제에는 **OMB**에 의해 정량화되거나 화폐화된 편익 또는 비용이 1억 달러 이상인 규제가 포함된다. 비용추정 시기를 10년으로 제한한 것은 10년이 경과한 규제에 대한 비용 추정치의 현실 적시성이 낮다는 이유 때문이다.

2) 규제개혁 프로그램과의 비교

규제영향분석, 규제회계, 그리고 규제예산은 규제개혁을 위해 고안된 프로그램이라는 공통점에도 불구하고 운용방식에서 차이를 갖는다.

우선 분석대상에 있어서 규제영향분석은 신설·강화규제 중 주요규제를 대상으로 하고, 규제회계는 과거 10년간 회계연도 기간 중 신설·강화된 주요규제를 분석대상으로 한다. 그리고 규제예산은 모든 규제를 대상으로 한다.

규제예산과 다른 2개 규제개혁 프로그램의 가장 큰 차이는 편익의 추정이다. 규제영향분석과 규제회계가 비용과 편익을 함께 분석하는 데 비해 규제예산은 편익을 배제하고 비용만을 추정한다. 규제예산이 비용만을 추정하는 것은 규제예산의 제약에 직면한 정부기관이 총비용을 초과하지 않기 위해 여러 규제정책 대안 중 가장 비용효율적인 편익을 산출할 수 있는 규제대안을 선택할 것이라는 믿음 때문이다(Hughes, 1998: 249).

다음으로 규제예산이 재정예산처럼 의회의 심의 및 의결을 거쳐야 하는 것과 달리 규제영향분석과 규제회계는 그럴 필요가 없다.

추진체계 면을 보면 규제영향분석은 기본적으로 소관행정부가 규제영향분석서를 작성하고 감독기관이 이를 토대로 규제도입 여부를 검토하는 방식 즉, 규제에 대한 통제권을 집중시키는 방식을 취한다. 그런데 이러한 집중화 접근법에 기초한 규제영향분석은 규제의 양상을 적절히 제어하지 못하고 있다는 평가를 받는다.

반면 규제예산은 분권화된 방식으로 규제개혁에 접근한다. 규제예산은 소관부서가 주어진 예산범위 내에서 각각의 규제정책을 결정하면 총괄기관은 조정기능을 수행하는 분권적 접근법을 취하기 때문이다. 그리고 행정부(대통령)와 의회가 규제와 관련된 종합정책을 수립하는 데 있어서도 각자 독립적으로 역할을 수행한다는 점에서 규제예산은 분권화된 접근을 취한다(DeMuth, 1980a: 26). 한편 규제회계는 소관부서가 규제회계보고서를 작성하면 총괄기관은 이를 단순 수합한다는 점에서 규제예산에 비해 분권화의 정도가 낮고 규제영향분석에 비해서는 높은 과도적 접근법을 취하는 것으로 이해할 수 있다. <표 3>에 규제개혁 프로그램과 규제예산과의 차이를 간략히 정리하였다.

〈표 3〉 규제개혁 프로그램과의 비교

	규제영향분석	규제회계	규제예산
분석대상	신설강화 규제	신설강화 규제	모든 규제 (기존규제+신설강화 규제)
비용편익 추정	비용과 편익 모두 추정	비용과 편익 모두 추정	비용만 추정
체계 및 의회 역할	· 집중화 -체계: 소관행정부 작성- 감독기관 통제 -의회 역할: 의회심의 불 필요	· 과도적 -체계: 소관행정부 작성- 감독기관 수합 -의회 역할: 행정부와 독 립적이나 실질적 심의 불필요	· 분권적 -체계: 소관행정부 편성- 감독기관 조정 -의회 역할: 행정부와 독 립적이며 의회심의 필요

(2) 재정예산과의 비교

재정예산 제도를 통해 행정부와 입법부의 행동을 핵심적으로 제약할 수 있다. 비록 제도가 완벽하지는 않더라도, 개별 의원이 원하는 만큼의 예산을 편성할 수 있고 예산심의회가 영성하게 이루어질 수 있는 상황과 비교하면, 긍정적 기능을 수행하는 것이 사실이다(Hughes, 1998: 276).

규제예산은 재정예산의 특징을 확장·적용하는 것으로 재정예산과 유사한 과정과 절차로 운영된다. 먼저 매년 각 행정기관은 해당 회계연도의 규제비용 즉, 규제예산을 추정한다. 그러면 규제예산을 총괄하는 기관은 각 행정기관의 규제예산을 수합한 후, 이를 재조정한다. 총괄기관은 규제예산의 수합 및 재조정뿐만 아니라 규제예산의 집행을 총괄하고, 통일성과 적절성 확보를 위해 지침과 표준에 대한 감독, 집행, 공포 등을 수행한다(Thompson, 1997).²⁰⁾ 그리고 규제예산 총괄기관이 정부의 총 규제예산을 편성하면 정부는 이를 의회에 제출한다. 의회는 규제예산의 적절성을 심의하여 이를 의결한다. 규제예산이 의결되면 정부는 원칙적으로 이 예산의 범위를 초과하여 규제를 신설할 수 없다(White, 1981: 51~52).

규제예산이 재정예산의 과정, 목적, 기능 측면에서 유사하다 할지라도 총량의 제약, 포함 범위의 포괄성, 비용(예산)계산 면에서는 차이를 갖는다.²¹⁾

20) 더 자세한 논의는 Thompson(1997)의 pp.91-93을 참고하기 바란다.

21) 규제예산과 재정예산의 차이는 Meyers(1998)의 논의를 정리한 것이다.

1) 예산총량의 결정

일반적으로 재정예산은 적자규모 허용치의 범위 내에서 수립된다. 매년 법률에 의하든 정치권의 비공식적 합의에 의하든 적자규모의 목표가 정해지면 이를 토대로 재정예산이 편성된다. 그런데 적자규모를 제한하는 균형예산의 편성이 꼭 바람직하지만은 않다. 적자해소가 경제발전에 긍정적 영향을 미치기는 하나 경제성장 측정지표인 GDP가 경제성장의 모든 면을 설명하지는 못하기 때문이다.

적자규모 감축이 경제에 동일한 영향을 미치지 않는 것처럼 일방적인 규제감축 역시 반드시 긍정적 효과를 가져 오지는 않는다. 이 때문에 적절한 규제철폐 및 감축목표를 세워 규제예산의 총량을 결정하는 일은 쉽지 않다.

2) 예산의 범위

재정예산은 통합적·포괄적으로 수립된다. 국가적 수요를 반영하여 다양한 정부사업의 수요를 조정·재배분해야 하기 때문이다. 그런데 규제예산은 재정예산과 달리 포괄적 편성이 어렵다. 규제예산을 포괄적으로 편성하기 위해서는 규제의 범위가 포괄적이어야 하는데 그 범위가 명확하지 않기 때문이다. 예를 들어 형법이나 마리화나 금지규제, 미성년에 대한 담배판매 금지규제가 규제예산에 포함되어야 하는지를 명확하게 결정하기 어렵다.

규제의 범위를 협소하게 규정하면 이러한 문제를 해결할 수도 있다. 그러나 이런 방법으로는 규제예산의 당초 취지를 구현하기가 어렵다. 규제의 범위를 협소하게 정의하면 무분별한 규제의 양산을 효과적으로 통제하지 못하게 되기 때문이다.

또 규제예산은 규제로 인해 순수하게 발생하는 비용을 파악하기 어렵기 때문에 예산의 범위를 명확히 확정하기 어렵다. 일례로 오염금지 규제의 경우, 규제가 없어도 기업이 스스로 오염물질을 정화함에 따라 발생하는 비용을 따로 구분하기 어렵다.

그리고 규제범위의 설정은 정부재정에도 영향을 미친다. 규제의 범위에 따라 각종 과태료나 정부수입이 영향을 받기 때문이다.

3) 회계연도와 통제

재정예산은 1년 단위로 예산의 수립, 집행, 결산의 단계를 따르기 때문에 절차가 압축적이고 정형적이다. 이에 비해 규제정책은 규제법안이 만들어지고 시행될 때까지 통상 수년의

시간이 소요됨에도 법안이 통과된다는 보장이 없고, 법령이 공포되더라도 광범위한 규제순응을 확보할 수 있을지가 불분명하다.

재정예산의 절차가 지연되는 이유는 정부가 마음대로 예산을 사용하지 못하도록 의회가 정부활동을 세심하게 통제하기 때문이다. 그런데 재정예산과 비교할 때 규제예산에 대한 의회의 세심한 통제는 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 미국의 경우, 과거 의회에 규제기능이 위임된 시기에 의회가 규제의 비용과 편익을 결정하는 것을 꺼려했던 사실이 이를 방증한다. 어떤 면에서는 의회가 행정부의 규제목표를 통제하고 제약하는 것이 비현실적일 수 있다. 명령과 통제 위주의 규제를 비판하는 의회가 행정부를 일일이 통제한다는 자체가 사리에 맞지 않기 때문이다.

4) 비용의 계산

재정예산의 경우, 특정사업이 다년도에 걸쳐 추진되어도 총사업비가 일정시점을 기준으로 산출되기 때문에 적절한 할인율이 고려되지 않으면 예산이 과소평가될 수 있다. 규제예산 역시 동일한 문제를 안고 있다. 규제가 시행되고 집행되는 데까지 일정기간이 경과하기 때문에 이 기간 중 소요되는 비용을 추정할 때 어떻게 할인율을 적용할 것인가가 중요한 문제가 된다. <표 4>에 재정예산과 규제예산과의 비교내용을 간략히 정리하였다.

<표 4> 재정예산과의 비교

	재정예산	규제예산
절차 및 기구	부서편성, 조정기관 총괄, 의회제출 및 의회심의	좌동
예산총량의 결정	적자규모 허용치 범위에서 결정	규제감축 목표에 의거 결정
예산의 범위	통합적·포괄적, 예산범위 분명	규제범위 설정에 따라 상이, 예산범위 불분명
회계연도와 통제	1년/세심한 통제	1년~수년/의회통제 회의적
비용의 계산	할인을 미고려 시 예산과소 추정 우려	규제집행에 소요되는 시간을 감안하여 할인율 고려필요

(3) 유사제도 비교내용과 5가지 쟁점의 매칭

앞서의 유사제도와 규제예산 간 비교내용을 규제예산의 관련쟁점으로 다시 정리할 필요가 있다. 유사제도의 현실에서의 운영실태를 쟁점과 매칭시킴으로써 규제예산 제도화의 분석의 틀과 초점을 도출할 수 있기 때문이다.

먼저 편익추정 배제의 쟁점에서 보면, 기존 규제개혁 프로그램이 비용과 편익을 모두 추정하는 데 비해 재정예산과 규제예산은 비용만을 추정하고 있다. 다음으로 비용추정 시의 문제를 보면 모든 유사제도가 비용을 추정하고 있기는 하나 규제개혁 프로그램과 규제예산의 경우, 재정예산이 재무적 비용을 추정하는 것과 달리 기회비용을 추정해야 하므로 비용 추정이 더 복잡하고 어렵다. 정책수단 선택 제약의 쟁점과 관련된 내용을 살펴보면, 규제개혁 프로그램은 신설강화 규제만을 대상으로 하고 규제예산은 모든 규제를 대상으로 한다는 점, 또 규제영향분석은 의회심의를 불필요한 데 비해 규제예산의 경우, 의회심의를 거쳐야 한다는 점에서 규제예산이 규제영향분석보다 더 강력하게 정책수단의 선택을 제약할 수 있다. 그러나 규제의 속성상 재정예산에 비해 의회의 세심한 통제가 이루어지기 어려울 수 있다. 그리고 적정규모 결정과 관련하여 재정예산은 그 범위가 분명한 데 비해 규제예산의 경우, 규제범위 설정에 따라 예산범위가 불분명해질 수 있으며, 적정 규모의 규제예산을 결정할 때 규제감축 목표를 구체화하기 곤란하다는 점 때문에 규제예산의 적정성을 판단하기 어려울 수 있다. 마지막으로 추가비용의 소요와 관련하여 규제예산은 규제개혁 프로그램과 달리 모든 규제를 분석대상으로 하고 있고, 또 규제예산의 운영을 위해서는 별도의 절차와 기구가 필요하므로 추가비용이 소요될 수 있다. <표 5>에 이상의 내용을 정리하였다.

〈표 5〉 유사제도 비교내용과 관련쟁점의 매칭

항목	기존 규제개혁 프로그램과의 비교				관련쟁점
	규제영향분석	규제회계	재정예산	규제예산	
대상	신설강화 규제	신설강화 규제	세입·세출	모든 규제 (기존규제+ 신설강화 규제)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책수단 선택 제약 -대상의 차이에도 불구하고 규제 도입을 제한한다는 점에서 정책 수단 선택 제약 · 추가비용 소요 -기존 규제개혁 프로그램과 달리 규제예산은 모든 규제를 분석대상으로 하므로 추가비용 소요 개연성
범위판단의 명료성	관련 규정에서 규제범위 설정	관련 규정에서 규제범위 설정	예산범위가 명확	관련 규정에서 규제범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> · 적정규모 결정의 어려움 -재정예산은 범위가 분명한 데 비해 규제예산은 규제범위 설정에 따라 유동적
비용·편익 의 추정	비용과 편익 모두 추정	비용과 편익 모두 추정	비용만 추정	비용만 추정	<ul style="list-style-type: none"> · 비용추정 시의 문제 -재정예산과 달리 재무적 비용이 아닌 기회비용을 추정해야 하므로 비용 추정 시 어려움이 따름 · 편익추정 배제 -기존 프로그램이 비용과 편익을 모두 추정하는 데 비해 비용만을 추정
적정성의 판단	편익의 비용 상회 여부	편익과 비용 비교를 위한 단순 참고	적자규모 고려	규제감축 목표를 참고하여 판단	<ul style="list-style-type: none"> · 적정규모 결정의 어려움 -규제예산의 경우 규제감축목표를 구체화하기 곤란
체계 및 의회 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 집중화 -체계: 소관행정부 작성-감독기관 통제 -의회역할: 의회심의 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 과도적 -체계: 소관행정부 작성-감독기관 수합 -의회역할: 행정부와 독립적이나 실질적 심의 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 분권적 -체계: 소관행정부 편성-감독기관 조정 -의회역할: 행정부와 독립적이며 의회심의 필요, 세심한 통제 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 분권적 -체계: 소관행정부 편성-감독기관 조정 -의회역할: 행정부와 독립적이며 의회심의 필요, 세심한 의회 통제 회의적 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책수단 선택 제약 -기존 프로그램이 집중화체계로 인해 의회심의가 불필요한 데 비해 분권화 체계로 인해 의회심을 거쳐야 하므로 행정부의 정책수단 선택을 제약할 수 있으나 재정예산과 달리 의회의 세심한 통제가 어려울 수 있음 · 추가비용 소요 -집중화와 분권화 여부의 차이에도 불구하고 규제영향분석, 규제회계, 재정예산, 규제예산 공히 제도운영을 위해 별도의 기구를 설치 운영하는 데 비용이 소요됨

2. 분석의 틀

앞서 논의되었던 5가지 쟁점을 기초로 <표 5>의 유사제도와의 비교내용과 관련쟁점을 매칭시킨 내용을 정리하여 규제예산 제도화 분석을 위한 분석의 틀과 초점을 도출하였다.

<표 6> 규제예산 제도화 분석의 틀

쟁점	분석의 초점
· 편익추정 배제	-기존 규제개혁 프로그램에서의 편익추정과 관련된 논의를 검토함으로써 편익배제 쟁점의 해소가능성을 분석
· 비용추정 시의 문제	-기존의 규제개혁 프로그램처럼 규제예산 역시 재무적 비용이 아닌 기회비용을 추정하므로 기존 규제개혁 프로그램 운영 시 비용추정 과정에서 나타난 문제점을 검토함으로써 비용추정 시 수반되는 제문제의 해결 가능성을 분석
· 정책수단 선택의 유연성	-규제영향분석과 규제회계 등 규제개혁프로그램이 정책수단 선택의 유연성을 제고하기 위해 활용하고 있는 제도를 검토함으로써 쟁점 해소 가능성 분석
· 적정규모 결정의 어려움	-적정규모 결정과 관련하여 규제감축목표를 구체화하기 곤란하다는 점과 규제범위 설정이 어렵다는 점이 문제로 지적되는 바, 기존의 규제개혁 프로그램 운영과정에서 규제범위 설정과 관련된 내용을 검토하고 규제감축 목표의 구체화 가능성을 분석
· 추가비용 소요	-규제영향분석, 규제회계, 재정예산 운영 과정에서의 추가비용 소요와 관련된 내용을 검토함으로써 규제예산 도입 시 추가비용 소요 관련 쟁점의 해소가능성 분석

IV. 규제예산 제도화의 탐색적 분석

1. 제도화 가능성 분석

(1) 제도화의 쟁점별 분석

1) 편익추정의 배제

유사제도와의 비교 결과, 규제예산이 기존의 규제개혁 프로그램과 명백히 대비되는 것이

바로 편익추정을 배제한다는 점이다. 규제영향분석과 규제회계는 비용과 편익을 모두 추정 한 후, 이를 비교하도록 하고 있기 때문이다. 그런데 편익추정과 관련하여 실무적으로는 비용보다 편익의 화폐화 및 계량화가 더 어려운 것이 사실이다. 국회예산정책처(2008, 2009, 2011)에 따르면 그 차이가 미미하기는 하나 비용보다 편익의 계량화 비율이 더 낮은 것으로 나타나고 있다.²²⁾ 이와 관련하여 김태운(2011)은 우리나라 정부규제영향분석서 평가를 통해 준수율 고려 없는 낙관적 전망, 할인을 미적용, 가중치 무시, 이중계산 및 과대계상 등으로 인해 편익추정치가 객관적 토론의 근거로 기능하지 못한다고 주장하였다. 따라서 규제예산을 도입할 경우, 편익추정을 배제하게 되면 실무적으로는 편익추정에 따르는 기술적 어려움과 시간·노력 비용의 발생을 감소시킬 수 있다는 점에서 오히려 긍정적인일 수 있다.

그러나 편익추정의 배제는 기술적·비용측면에서만 일면적으로 평가하기는 곤란하다. 편익추정의 배제는 근본적으로 생명, 건강, 권리, 환경보전과 같은 규제정책의 가치, 그리고 형평성과 효율성 간 우선순위에 대한 인식의 문제로 귀결되기 때문이다(Meyers, 1998: 379).

일례로 규제의 비용만을 고려하여 비용이 규제예산의 총량을 넘는다는 이유로 규제를 도입하지 않는다면 호흡기 질환을 앓는 사람들이 마음 놓고 거리를 산책할 수 있는 기회를 갖기가 더 어려워질 수 있다(Meyers, 1998: 379). 마찬가지로 환경보전 규제를 도입하면서 비용만을 고려하게 되면 아름다운 경치를 즐길 수 있는 혜택을 반영하지 못할 수 있기 때문에 건강, 환경보전과 같은 가치를 고려할 수 없게 된다.

다음으로 규제형평성의 개념에서 편익배제의 논점을 살펴보도록 한다. 규제의 형평성은 정부개입의 근거이면서 사회적 자원을 어떻게 배분할 것인가와 관련된 개념으로 이해할 수 있다(이민호, 2010: 264). 즉, 규제는 누구의 비용부담을 통해 누구에게 편익을 귀속시키는가를 결정하는 소득 분배적 속성을 갖는다. 그런데 규제의 편익을 배제하고 비용만을 고려하여 규제도입 여부를 검토하게 되면 소득 분배적 관점을 반영하기 어렵게 된다. 즉, 규제에 의한 혜택을 받는 대상이 사회적 약자라고 할 때 효율성을 추구하기 위해 규제의 비용만을 고려하게 되면 규제비용이 상당하여 규제예산 총량을 초과할 경우, 규제가 도입되지 않을 수 있어 결과적으로 형평성의 관점에서 사회적 자원의 배분을 기대하기 어렵게 된다는 것이다.

최병선(2008: 57) 역시 규제의 강화를 요구하는 쪽에서는 규제의 비용만을 고려하는 점을

22) 보고서에 따르면 비용과 편익의 계량화 비율은 2007년 7.9%와 5.5%, 2008년 12.6%와 8.8%, 2010년 18%와 13.5%인 것으로 나타났다.

수용하기 어려울 것이라는 사실을 지적하면서 규제예산에서의 편익배제를 이념적인 문제로 지적하고 있는데 영국의 규제예산 도입과정에서도 규제예산에 대한 이러한 이념적 차이를 확인할 수 있다. 영국의 동업협회(trade associations)와 기업집단이 규제예산 도입에 긍정적이었던 반면 소비자단체, 환경단체, 노동조합, 규제기관 등 규제강화를 요구하는 경향이 강한 단체가 규제예산에 더 부정적인 것으로 조사되었는데 이는 규제예산에 대한 인식의 차이가 반영된 결과로 볼 수 있다.

2) 비용추정 시의 제문제

규제예산이 비용추정 과정에서의 제문제를 내포하고 있기는 하나 이는 기존의 규제개혁 프로그램에서도 공통적으로 지적되고 있는 문제라는 점에서 규제예산만이 갖는 문제로 보기는 어렵다.

먼저 규제예산의 경우, 재정예산과 달리 회계연도가 1년에 국한되지 않고 규제시행부터 규제집행까지 수년에 걸쳐 비용이 발생할 수 있다. 따라서 규제예산은 이를 현재가치로 환산하기 위해서 할인율을 적용해야 한다. 그런데 기존의 규제개혁 프로그램의 경우에 할인율 적용 시 원칙과 기준을 충족하면 방법론상으로 할인율과 관련해서는 큰 쟁점은 없다. 이와 관련 OECD(2007)는 국가별로 할인율의 크기와 적용지침이 다양하기는 하나 할인율 기준이 명확하고 일관성이 있어야 한다는 기준을 제시하고 있고 OMB(2003: 3)는 할인율을 적용할 때 어떤 할인율을 적용하였는지 명시할 것을 제안하고 있을 뿐이다.²³⁾ 다만 할인율과 관련된 가장 큰 문제는 실무적으로 할인율을 적용하는 사례가 상당히 미미하다는 것이다. 실제 우리정부의 규제영향분석서의 경우에 대부분 할인율을 적용하지 않은 것으로 평가되고 있다(국회예산정책처, 2008, 2009, 2011). 따라서 규제예산에 있어 비용추정 시 할인율 적용과 관련하여 가장 중요한 쟁점은 방법론적 문제보다는 실무적으로 어떻게 할인율 적용을 독려할 것인가와 관련된 기술적 문제라 할 수 있다.

비용추정과 관련하여 가장 큰 문제는 비용의 화폐화가 상당히 까다롭기 때문에 실무적으

23) 편익과 관련하여서도 할인율 적용에 대해 논쟁이 있는데 편익에 할인율을 적용하게 되면 장기적으로 미래의 편익이 상당정도 감소될 수 있다는 것이다. Parker는 25년 동안 연간 3%의 할인율을 적용할 때 현재 편익가치의 30%, 7%의 할인율을 적용할 때 약 50%가 감소된다고 주장하면서 편익에 대한 할인율 적용의 타당성에 의문을 제기한다(Parker, 2004: 8).

로 비용의 화폐화 비율이 상당히 낮다는 점이다. 국회예산정책처(2008, 2009, 2011)는 우리나라 규제영향분석서 작성 시 비용의 화폐화·계량화 비율이 7.9~18%로 수준으로 상당히 낮은 것으로 보고하고 있다. 그리고 실제 관련 공무원들 스스로도 다른 역량에 비해 분석역량을 낮게 평가하고 있다(이혜영·김정해, 2007). 그런데 더욱 큰 문제는 규제영향분석의 경우, 비용의 화폐화가 불가능할 때 화폐화 대신 계량화가 가능하지만 규제예산은 규제의 비용을 오로지 화폐화하여 계산해야 하기 때문에 비용추정이 기존 규제개혁 프로그램에서보다 더 어렵고 곤란할 수 있다는 점이다. 그런데 규제비용을 계량화할 수 있으면 많은 경우 적은 노력으로 화폐화가 가능하다는 점이 고려되어야 한다(OMB, 2003: 45). 미국의 규제회계의 경우, 그 대상이 주요규제에 국한되어 있기는 하나 비용과 편익을 모두 화폐화하고 있는 것도 이 때문인 것으로 해석할 수 있다. 또 이론적으로 계량화를 위한 다양한 방법론이 개발되고 있는 점, 세계 여러 국가에서 다양한 방법으로 비용을 화폐화하여 계산하고 있는 점 등을 고려하면 규제비용을 화폐화하는 것이 상당한 노력을 요하는 어려운 작업이기는 하나 불가능하지만은 않을 것으로 평가할 수 있다. 요컨대 규제비용 추정과 관련된 논쟁은 규제비용의 중요성과 필요성에 대한 이견보다는 추정의 정확성·신뢰성 확보를 위한 방법론의 문제로 이해할 수 있다.

3) 정책수단 선택의 폭

규제영향분석의 경우, 규제의 신설·강화를 위해서는 규제편익이 규제비용을 상쇄한다는 사실을 입증해야 하므로 규제정책 수단의 선택에 있어 제약을 받게 된다. 이혁우 외(2011)가 의원발의를 통한 규제법안의 우회입법의 문제점을 지적하면서 규제영향분석을 의원입법에 대해서도 적용할 필요가 있다고 주장하는 것은 규제영향분석이 무분별한 규제양산을 억제하는 데 효과를 보이고 있음을 방증하는 것이다. 그런데 규제예산의 경우, 모든 규제를 분석 대상으로 하고 있고, 규제영향분석과는 다른 분권화된 체계로 인해 의회심의의 거처 총량을 제약하기 때문에 규제영향분석보다 행정부의 정책수단 선택을 더욱 제약할 개연성이 있다. 특히 시급하게 규제를 도입해야 할 경우, 규제도입이 지연되거나 좌절될 수 있다.

그러나 규제예산 제도를 유연하게 운영할 수 있는 절차를 마련하면 규제예산이 정책수단 선택의 폭을 제약하는 문제는 해결될 수 있다. 일례로 우리나라의 경우, 규제영향분석제도를 운영하면서 긴급한 규제에 대해서는 규제영향분석서 작성 및 자체규제심사를 생략하고

심사기간을 단축할 수 있도록 긴급 규제심사제도를 운영하고 있는데 이는 규제영향분석이 과도한 정책수단 선택을 제약하는 것을 방지하기 위한 조치로 이해할 수 있다. 실제 정부는 2013년 규제정비 종합계획에 시장경제질서, 국민안전 등 32개 국정과제에 해당하는 신설·강화 대상 규제에 대해서 입법예고 단계부터 사전협의 및 긴급 규제심사제도를 적용할 수 있도록 적시하였다(국무조정실·규제조정실, 2013: 2). 이러한 예는 규제예산 역시 제도의 유연한 설계와 적용을 통해 정책수단 선택의 유연성을 제고할 수 있음을 보여주는 것이다.

4) 적정 예산규모의 결정

규제예산은 규제감축 목표에 따라 예산총량이 결정되는데 이 때 규제 감축목표를 명확히 하기가 어렵기 때문에 적정규모를 결정하는 것이 어려울 수 있다. 그러나 규제예산을 도입 하더라도 규제감축 목표를 명확히 하는 것이 불가능하지만은 않을 것으로 보인다. 규제영향 분석을 포괄하는 규제개혁 과정이 규제감축 목표를 설정하고 그 실적을 점검하는 방법으로 진행되기 때문에 상시적인 규제개혁 체계가 구축되어 있는 경우, 규제감축 목표가 명확히 설정될 수 있기 때문이다. 일례로 우리나라는 규제개혁의 일환으로 매년 규제정비 종합계획을 수립하면서 규제감축 목표를 정하고 있다. 2013년 규제정비 종합계획에서는 국정과제 이행에 규제개선이 필수 요소인 분야를 중심으로 총 852건의 개선과제를 선정하고 이를 다시 5대 중점분야별, 부처별로 나누어 구체적 감축목표를 정하였다(국무조정실·규제조정실, 2013). 이는 상시적인 규제개혁 체계가 구축되어 있는 경우, 실무적으로 규제감축 목표를 구체적으로 수립하는 것이 가능함을 보여주는 사례이다.

또 규제예산의 경우, 규제의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 예산의 범위가 달라질 수 있기 때문에 규제예산의 적정규모를 결정하기 어렵다는 점이 문제로 지적된다. 그러나 이러한 우려와 달리 상시적인 규제개혁 체계가 구축되어 있는 경우, 규제의 범위 역시 비교적 명확히 설정될 수 있다. 일례로 우리나라는 규제영향분석 운영을 위해 『행정규제개념 및 판단기준』을 통해 규제의 개념이나 범위 등을 비교적 상세하게 규정하고 있다. 이를 보면 규제영향분석이나 규제회계 등 규제개혁 프로그램이 이미 운영되고 있는 경우, 규제예산을 도입 하더라도 규제범위 설정과 관련된 문제는 해결될 수 있다.

5) 추가비용의 소요

기존 규제영향분석이 신설·강화 규제만을 대상으로 비용을 추정한다면, 규제예산은 기존규제, 완화규제를 포함한 모든 규제의 비용을 추정해야 하기 때문에 규제영향분석에 비해 비용이 더 소요될 수 있다. 그런데 현재에도 신설·강화 규제에 대해서 규제영향분석을 통해 비용을 추정하고 있는 만큼 규제예산의 도입은 기존규제 분석에 대해서만 추가적인 비용을 발생시킬 수 있다. 따라서 기존규제에 대한 비용추정이 완료되면 장기적으로는 비용추정과 관련하여 상당한 규모의 추가비용은 발생하지 않을 것으로 판단된다.

또 규제예산을 제도화하게 되면 재정예산과는 별도의 예산편성 및 조정절차를 따라야 하는 바, 제도 운영에 따르는 새로운 비용이 발생하게 된다. 그러나 비용의 발생에도 불구하고 규제영향분석제도가 별도의 절차와 기관의 설치를 통해 운영되고 있는 것은 제도운영에 따른 편익이 비용을 상회한다는 기대와 믿음이 있기 때문이다. 따라서 장기적 관점에서 규제예산의 운영을 통해 기대할 수 있는 편익에 대한 인식이 확산되면 추가비용 발생과 관련된 쟁점은 해소될 것으로 보인다.

(2) 분석종합: 쟁점분석의 재구조화

앞서의 쟁점별 규제예산의 제도화 가능성을 분석한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 편익추정 배제 쟁점의 경우, 비용보다 편익의 추정이 더 어렵기 때문에 편익추정을 배제하면 실무적으로는 기술적 측면에서의 부담과 비용이 감소할 수 있다. 그러나 편익추정의 배제는 본질적으로 규제가치에 대한 인식과 밀접하게 관련된 문제이므로 기술적·비용적 측면에서 일면적으로 평가하기는 곤란하다. 둘째, 비용추정 시 쟁점과 관련하여 수년에 걸친 회계연도, 비용추정을 위한 방법론상의 문제 등으로 비용추정의 신뢰성, 정확성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 세계 각국에서 규제영향분석을 제도화하고 있고 다양한 방법으로 비용을 추정하고 있는 점을 고려할 때 다소 어려울 것으로 예상되기는 하나 비용추정 시의 문제가 해결 불가능하지는 않을 것으로 보인다. 셋째 정책수단 선택의 폭과 관련된 쟁점은 우리나라의 경우, 규제영향분석제도의 운영에도 불구하고 행정부가 의원발의를 통해 입법을 우회하는 현실인 점을 고려할 때, 규제예산을 도입하게 되면 오히려 무분별한 규제의 신설이나 강화를 억제할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 정책수단의 선택이 경직

성을 떨 것이라는 우려는 재정예산제도와 마찬가지로 실제 제도를 유연하게 설계하게 되면 해소될 수 있을 것으로 보인다. 넷째, 규제범위가 불명확하기 때문에 적정 예산규모의 결정이 어려울 수 있다는 쟁점 역시 해소될 수 있을 것으로 보인다. 우리나라의 예와 같이 규제개혁 종합계획의 수립을 통해 규제개혁 감축목표를 정하고 있고 규제의 범위에 대한 상세한

〈표 7〉 규제예산 제도화 쟁점별 분석의 재구조화

쟁점	쟁점별 분석	재구조화된 쟁점
편익배제	규제영향분석 실시에도 불구하고 규제증가의 속도가 감소하지 않고, 비용보다 편익을 측정하는 것이 어렵기 때문에 편익측정 배제 시, 실무적으로는 기술적 부분에서 부담 감소. 그러나 편익측정 배제의 문제는 근본적으로 규제가치에 대한 인식과 밀접히 연관된 문제이므로 기술적·비용 측면에서 일면적 평가 곤란	규제정책의 가치 및 효율성, 형평성 간 선택의 문제
비용추정 시의 문제	수년에 걸친 회계연도, 비용측정 방법론상의 문제로 비용측정의 신뢰성, 정확성에 대한 논쟁이 제기될 수 있으나 현재 규제영향분석을 도입한 세계 각국에서 비용측정이 다양하게 이루어지고 있으므로 방법론상의 문제는 해결 가능	규제비용 측정논쟁은 규제비용 측정의 필요성에 대한 것이 아니라 비용측정의 방법론적·기술적 측면에 대한 문제
정책수단 선택의 폭	우리나라의 경우, 규제영향분석의 도입에도 불구하고 행정부가 의원발의로 우회하여 입법하는 현실에서 오히려 규제예산이 무분별한 규제도입을 억제하는 수단으로 작용. 다만 총량제약에 따른 예산운용의 경직성은 실제 제도설계 시, 재정예산제도와 마찬가지로 제도를 유연하게 설계함으로써 해결 가능	유연성 있는 제도설계 및 운영과 관련된 기술적 측면의 문제
적정 예산규모의 결정	실무적으로 규제개혁 종합계획의 수립을 통해 규제개혁을 추진하고 있고, 규제영향분석 운영과정에서 규제의 범위에 대한 지침이 마련되어 있는 만큼 적정예산 규모 결정의 문제는 해결 가능	제도운영 과정에서의 역량축적, 기술적 측면에서의 문제
추가비용의 소요	규제예산은 신설강화규제뿐만 아니라 기존규제도 분석대상에 포함시키고, 재정예산과는 별도의 예산편성 및 조정절차를 따라야 하는 바, 제도운영 시 추가비용 발생할 수 있으나 장기적으로 정부역량 축적, 제도의 기술적 보완을 통해 제도운영의 편익이 추가비용 상쇄 기대	장기적 차원에서는 제도운영의 기술적 보완 및 역량 축적의 문제

지침이 마련되어 있는 경우, 명확한 규제의 범위나 감축목표 설정의 어려움 때문에 적정 예산규모의 결정이 곤란할 수 있다는 우려는 해소될 수 있을 것이다. 마지막으로 추가비용 소요 문제와 관련된 내용은 다음과 같다. 규제예산을 도입하면 신설강화규제, 기존규제, 완화규제를 포함한 모든 규제의 비용을 분석해야 하고 재정예산과는 별도로 예산편성 및 조정절차를 따라야 하므로 추가비용이 발생할 수 있다. 그러나 장기적으로 정부역량이 축적되고 제도운영에 따르는 편익에 대한 인식이 확산되면 추가비용 발생과 관련된 쟁점은 해결될 수 있을 것으로 보인다.

그런데 앞서 5가지 쟁점별 분석내용을 다시 정리하면 규제예산의 쟁점은 규제의 효율성·형평성에 대한 가치판단, 제도설계 및 방법론적·기술적 문제, 정부의 경험 및 역량 등의 차원으로 재구조화할 수 있다. 결과적으로 편익추정의 배제를 제외한 비용추정 시의 제문제, 적정 예산규모의 결정, 추가비용의 소요 등의 쟁점은 제도 및 방법론상의 기술적 문제, 그리고 정부의 역량 및 경험의 문제로 환원될 수 있으며 이는 유연한 제도의 설계 및 기술적 보완, 그리고 시간의 경과에 따른 정부 경험 및 역량의 축적을 통해 해결이 가능하다. 반면 편익추정 배제의 쟁점은 효율성과 형평성 같은 규제의 가치문제에 대한 시각차이가 반영된 것으로 이해할 수 있다. 결국, 규제예산 제도화 가능성은 규제의 효율성 및 형평성에 대한 문제 즉, 규제의 가치문제로 귀결될 수 있으며 이것이 규제예산 제도화 논의의 핵심이라 할 수 있다. <표 7>에 이를 정리하였다.

요컨대 향후, 규제예산 제도화 논의에서 기술적 측면 및 역량과 관련된 쟁점은 규제예산이 재정예산을 모사한 제도라는 점에서 해결이 불가능한 영역이 아니지만 편익추정 배제는 가치판단의 문제로써 규제예산 제도화 논의에서 핵심쟁점으로 남을 수 있다.

2. 제도운영 전략 검토

앞서 규제예산의 제도화 가능성을 확인하였다. 그런데 이러한 분석결과는 규제예산의 제도화가 사회에 어떠한 정책적 영향을 미치게 되는지, 또 제도운영이 과연 내실 있게 이루어질 수 있는지에 대한 질문에 대해서는 유용한 함의를 제공하지 못한다. 따라서 이에 대한 논의가 필요하다. 다만 본 연구의 주된 목적이 규제예산 제도화 가능성을 탐색적으로 분석하는 데 있는 만큼 본 연구는 이를 심도 있게 검토하기보다 기존의 논의를 정리하는 수준에

서 간략히 검토하고자 한다.

먼저 규제예산의 도입이 초래할 수 있는 파급효과에 대해서는 영국의 BERR이 규제예산 도입과 관련해 실시한 영향분석(impact assessment)의 내용을 정리함으로써 확인하도록 한다.²⁴⁾ BERR은 영향분석에서 규제예산 도입 시, 정부가 규제비용을 과다·과소 추정하거나 비효율적이고 부적절한 방식으로 제도를 운영하려는 유인을 가질 수 있으므로 비용항목의 철저한 확인, 성과에 대한 감독 및 이해관계자들의 참여를 통해 이를 해결할 수 있어야 함을 강조하고 있다. 그리고 이밖에 BERR은 규제예산이 경쟁, 중소기업, 법률구조(legal aid), 환경, 건강, 인종, 장애인, 성평등에 미치는 영향을 검토하였는데 중소기업에 대한 영향을 제외하고는 모든 부문에서 규제예산 자체가 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 평가하였다. 그러면서도 다만 규제예산이 이들 부문에 대해서 도입되는 규제의 내용과 규제의 우선순위, 규제총량에 따라 미래에 발생하는 효과에 영향을 미칠 수도 있을 것으로 분석하였다.

다음으로 규제예산이 내실 있게 운영될 수 있는 방안을 살펴보도록 한다. 규제개혁의 전초로 평가받고 있는 규제영향분석제도가 운영 과정에서 몇몇 문제점이 노정됨에 따라 이에 대한 대응으로 내실 있는 운영을 위한 정책조합이 모색되고 있는 만큼²⁵⁾ 본 연구 역시 규제예산의 내실 있는 운영을 위한 특별한 함의를 가지고 있지는 않다. 다만 이와 관련하여 Crews(1998)의 논의를 정리하면 다음과 같은 논점들이 고려될 수 있을 것이다. 먼저 의회는 일시에 규제예산의 총액을 정하기보다는 시범기간을 두고 점진적으로 규제예산 총액을 정할 수 있어야 하고 둘째, 규제예산에 활용할 수 있는 유용한 통계가 제공될 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 하며 셋째, 규제비용을 동결시키는 한편 관련위원회를 구성하여 규제감축 노력을 지속하면서 적절한 규제예산 총량을 검토할 필요가 있다. 넷째, 행정부에 위임된 권한의 제약이나 박탈을 위해 의회의 책임성을 강화할 수 있는 조치들이 취해져야 하며 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하여 규제예산을 운영할 필요가 있다. 그리고 마지막으로 직접적인 생산금지, 진입금지와 같은 유형의 규제를 금지하거나 제한함으로써 간접비용을 통제할 수 있어야 한다.

24) 더 자세한 내용은 BERR(2008)의 impact assessment of regulatory budgets consultation의 내용을 참고 바란다.

25) 이와 관련 김태운(2011) 역시 규제영향분석의 수준을 제고하기 위한 특별한 함의를 제시하지 않고 기존의 Jacobs(2007)가 정리한 것을 요약하여 제시하였다. 즉 첫째, 중앙의 규제영향분석 검토기구의 심의기능 강화 둘째, 다른 정부부처들의 비판적 참여 셋째, 최소 1년 이상의 규제영향분석서 준비 넷째, 규제효과 및 규제 준수 여부에 대한 지속적 모니터링 다섯째, peer 리뷰를 통한 과학적 자료와 증거의 활용 여섯째, 규제영향 분석 역량 제고 일곱째, 자료수집 방법론 및 자료의 질적 수준 통제 등이 고려되어야 한다는 것이다.

V. 결 론

본 연구는 규제개혁 수단으로 일찍이 논의되어 온 규제예산을 소개하고 제도화 가능성을 탐색적으로 분석하는 것을 목적으로 기획되었다.

규제예산은 재정예산과 이질동형적 특성을 갖는 제도로 규제비용 즉, 예산의 총량을 제약함으로써 규제의 무분별한 양산을 제어할 수 있는 강력한 수단으로 최근까지 논의가 이루어져 왔다. 그러나 규제예산의 장점에도 불구하고 규제예산 제도화가 좌절된 것은 규제예산을 둘러싼 쟁점과 연계하여 이해할 수 있는 바, 본 연구에서는 이들 쟁점을 5가지로 정리하였다. 그리고 실제 운영되고 있는 규제영향분석, 규제회계 등 규제개혁 프로그램, 그리고 재정예산 등을 규제예산과 비교하고 이를 관련쟁점과 매칭시켜 분석틀을 도출한 후, 제도화 가능성을 분석하였다. 그리고 이 쟁점별 분석내용을 가치문제, 기술적 문제, 경험 및 역량의 문제 등 3가지 측면으로 재구조한 후, 규제예산 제도화 가능성을 종합적으로 탐색하였다. 그 결과, 편익추정 배제 쟁점을 제외한 여타의 쟁점은 역량 및 제도운영의 기술적 문제로 환원할 수 있었는데 이는 다소 어려울 수는 있겠으나 제도화 과정에서 해결 불가능한 문제는 아닌 것으로 파악되었다. 반면, 편익추정 배제는 규제의 효율성과 형평성 간 선택의 문제로 귀결될 수 있으며 이는 규제예산 제도화 논의에서 핵심쟁점으로 남을 수 있다. 결국 이러한 분석의 결과가 시사하는 바는 규제정책의 효율성과 형평성의 가치를 어떻게 공유하고 합의하는가가 규제개혁 프로그램의 도입에 있어 핵심적 고려사항이어야 한다는 것이다.

그런데 이러한 분석결과는 규제예산의 제도화 이후 내실 있는 제도운영을 담보하지 못한다. 따라서 규제예산 제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 규제예산 편성의 당사자인 행정부와 이를 심의하는 의회가 규제예산을 적극적으로 이해하고 활용하려는 노력이 필요하며 이를 위한 제도적·실천적 방안이 모색되어야 한다.

참고문헌

- 국무조정실·규제조정실, 『2013년 규제정비 종합계획』, 2013.
- 국회에산정책처, 『2007년도 정부규제영향분석서 평가』, 2008.
- 국회에산정책처, 『2008년도 정부규제영향분석서 평가』, 2009.
- 국회에산정책처, 『정부 규제개혁 평가』, 2011.
- 김태윤, 「규제영향분석에 있어 편익평가 및 측정의 타당성에 관한 연구: 편익의 과다계상 문제를 중심으로」, 『규제연구』, 20(2), 2011, pp.3-31.
- 김태윤·김상봉, 『비용·편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석』, 서울, 2004.
- 대한상공회의소, 『미국의 중소기업 규제완화 시스템 연구』, 2007.
- 삼성경제연구소, 『한국의 경제규제비용 연구』, Issue Paper, 2008.
- 여차민·김태윤, 「위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건모색」, 『규제연구』, 18(1), 2009, pp.207-243.
- 이민호, 「규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(3), 2010, pp.261-289.
- 이성우, 「규제영향분석제도의 효과적 집행방안」, 『한국정책학회보』, 9(2), 2009, pp.141-162.
- 이혁우·김주찬·김태윤·여차민, 「의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구」, 『규제연구』, 20(1), 2011, pp.33-61.
- 이혜영·김정해, 「규제영향분석의 효과적 시행을 위한 역량 연구: 공무원 인식조사를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 16(2), 2007, pp.181-209.
- 최병선, 「규제개혁 관련 입법과제」, 학술발표자료, 2008.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- BCC, “Deregulation or Deja Vu?”, *UK Deregulation Initiatives*, 1987/2006, 2007.
- BERR, *Impact Assessment of Regulatory Budgets Consultation*, August 2008.
- BRTF, *Less is more: Reducing Burdens, Improving Outcomes*, 2005.
- BRTF, *Enterprise: Unlocking the United Kingdom’s Talent*, 2008.

- CBO, Cost Estimate: H.R2432 Paperwork and Regulatory Improvements Act of 2004, 2004.
- Crain, M. & T. Hopkins, *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, Report for the Office of Advocacy*, Washington: U.S. Small Business Administration, 2005.
- Crews Jr, C. W., "Promise and Peril: Implementing a Regulatory Budget", *Policy Science*, 31, 1998, pp.343-369.
- DeMuth, C. R., "The White House Review Programs", *Regulation*. January/February, 1980a, pp.13-26.
- DeMuth, C. R., "The Regulatory Budget", *Regulation*. March/April, 1980b, pp.29-44.
- Executive Memorandum #459, Government's Hidden Tax: Time to Account For the Cost of Regulation, 1996.
- Harvey. S. J., "Implementing a Regulatory Budget: Estimating the Mandated Private Expenditure of the Clean Air Act and Safe Drinking Water Act Amendments", *Policy Sciences*, 31, 1998, pp.279-300.
- HM Government, *Regulatory Budgets: A Consultation Document*, 2008.
- Hughes. S., "Regulatory Budgeting", *Policy Sciences*, 31, 1998, pp.247-278.
- Kiewiet, D. R., "*The Regulatory Budge*", Paper at the Conference on Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy, University of Southern California, Feb, 2006.
- Lutter, R., "The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform", *Regulation*, 22(2), 1999, pp.38-46.
- Malyshev, N., "A Primer on Regulatory Budgets", *OECD Journal on Budgeting*, vol 2010/3, 2010, pp.1-10.
- Meyers, R. T., "Regulatory Budgeting: A Bad Idea Whose Time Has Come?", *Policy Sciences*, 31, 1998, pp.371-384.
- OECD, *Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis(RIA): Tools for Policy-Makers*, 2007.
- OMB, "Towards a Regulatory Budget", A Working Paper on the Cost of Federal Regulation, Jin Tozzi, ed, 1979.

OMB, Circular A-4, 2003.

OMB, *Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*, 2012.

OMB Watch, *Ose Introduces Bill to Test Regulatory Budgeting*, 2003.

OMB Watch, *Paperwork & Regulatory Improvements Act First Steps to Regulatory Rationing*, 2004.

Parker, R. W., "Is Government Regulation Irrational?: A Reply to Morrall and Hahn", Working Paper 31, University of Connecticut School of Law, 2004, available online at <http://lsr.nellco.org/uconn/ucwps/papers/31>.

Thompson, F., "Toward a Regulatory Budget", *Public Budgeting & Finance*, Spring, 1997, pp.89-98.

White, L. J., "Truth in Regulatory Budgeting", *Regulation*, March/April, 1980, pp.44-46.

White, B. W., "Proposals for a Regulatory Budget", *Public Budgeting & Finance*, Autumn, 1981, pp.46-55.

Regulatory Budget: The Point at Issue, Exploratory Analysis for Application

Yuh, Cha Min

Regulatory budget aims at achieving rational allocation of resources by putting a cap at regulatory costs and constraining agencies from issuing ineffective regulations. Thus regulatory budget is theoretically considered as a powerful tool for regulatory reform. Nevertheless, there has been no public debate on Regulatory budget theoretically neither practically in Korea. This study aims at searching the applicability of regulatory budget on the basis of a question of why application of regulatory budget has failed despite its merits.

This study examines the applicability of regulatory budget by using five disputed points(exclusion of benefit estimation, problems related to cost estimation, conditional selection of policy instrument, decision of proper size of budget, additional cost) as an analytical framework.

We found that except exclusion of benefit estimation, all disputed points could be regarded as technical problems in implementing the regulatory budget and identified as solvable problems. We also found that exclusion of benefit estimation has been at the center of application of regulatory budget and regarded as a selective problem of regulatory value between efficiency and equality. This results suggest that programs or institutions for regulatory reform be designed to strike a balance between efficiency and equity.

Key words: Regulatory Budget, Regulation, Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis(RIA), Cost-Benefit Analysis(CBA)

