

규제연구 제29권 제1호 2020년 6월

규제영향분석서 비용편익분석 부문의 실태에 관한 연구*

최성락** · 이혜영***

본 연구는 기존 연구들이 주로 규제영향분석의 제도와 운영에 초점을 맞춤으로써 실제 비용편익분석이 어떻게 이루어지는가에 대한 실증적 연구가 부족하다는 한계를 인식하고 규제영향분석서 상 비용편익분석의 실태를 실증적으로 검토해 보고자 하였다. 이를 위하여 2019년 입법예고된 총 1993건 중에서 규제영향분석서가 첨부된 876건을 중심으로 규제영향분석서 상의 비용편익분석의 실태를 분석하였다. 실제 정량적 분석은 어느 정도 이루어지고 있는지, 비용 및 편익의 측정값은 어느 정도인지, 비용편익 측정 시 분석 대상은 충분히 고려되고 있는지, 그리고 각종 영향평가의 시행 여부 등을 실증적으로 검토해 보았다.

규제영향분석서 상의 비용편익분석 내용을 분석한 결과, 대부분 정성분석 위주로 분석이 이루어지고 있다는 점, 비용보다 편익의 측정값이 상당히 큰 편차가 존재한다는 점, 편익의 정량화가 제대로 고려되지 않고 있다는 점, 간접 비용은 거의 고려되지 않고 있다는 점, 정부의 집행비용도 거의 고려되지 않고 있다는 점, 다양한 집단에 대한 영향이 제대로 고려되지 않고 있다는 점이 주요 한계점으로 제시되었다. 규제영향분석서가 품질 높

* 이 논문은 2018년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었음

** 제1저자, 동양미래대 경영학부 교수, 서울 구로구 경인로 445 (haihabar@gmail.com)

*** 교신저자, 광운대학교 행정학과 교수, 서울시 노원구 광운로 20 (hylee@kw.ac.kr)

접수일: 2020/6/10, 심사일: 2020/6/28, 게재확정일: 2020/6/29

은 규제 제정에 보다 긍정적인 영향을 미치기 위해서는, 이러한 비용편익분석 상의 한계 점들이 보완될 필요가 있다.

주제어 : 규제영향분석, 규제영향분석서, 비용, 편익, 비용편익분석

I. 서론

규제영향분석은 규제가 가져오는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 체계적으로 분석함으로써 보다 식견있는 의사결정(informed decision)을 하기 위한 것이다. 우리나라의 규제영향분석제도는 1998년부터 도입되어 시스템을 갖추고 있으며 신설 및 강화되는 규제에 적용되어 운영되고 있다. 우리나라 규제영향분석 제도는 비교적 제도화가 잘 되었다는 평가를 받고 있으며 우리나라 규제정책 및 규제개혁에 중요한 역할을 해 온 것으로 평가된다.

그럼에도 규제영향분석제도에 대한 가장 큰 비판 중의 하나는 실제로 의사결정에 중요한 영향을 주지 못하고 형식적으로 이루어지는 경우가 많다는 것이다. 규제영향분석이 실제로 의사결정에 영향을 주기 위해서는 규제영향분석서 상의 비용과 편익 분석이 매우 타당하게 이루어질 필요가 있다. 그래서 정확한 정보를 제공해 주어야 할 것이며 의사결정자 및 이해관계자가 이를 신뢰할 수 있어야 할 것이다. 그러나 비용편익분석이 그 타당성과 신뢰성을 충분히 확보하지 못하고 있다는 견해가 많이 존재한다(박장호 외, 2009; 김태윤, 2012; 김유환, 2019). 비용편익분석이 정밀성을 결여하여 이 분석에 근거하여 정책결정을 내리기에 주저함이 많이 있는 것이 현실이라는 것이다(김유환, 2019: 250). 이에 실제로 규제영향분석서 상의 비용분석과 편익분석이 얼마나 타당하게 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

규제영향분석에 관한 기존 연구들은 주로 규제영향분석 제도와 운영의 전반적인 실태와 문제점을 제시하는 데 그치고 있다, 실제로 비용과 편익의 분석이 어떻게 이루어지고 있는지를 고찰한 최근 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 규제영향분석서 상의 비용편익분석에 초점을 두어 과연 비용편익분석이 제대로 이루어지고 있는지 살펴보

고자 한다. 그럼으로써 실제로 비용편익분석 결과가 타당성을 확보하여 정확한 정보를 제공해 주고 있는지를 확인할 수 있을 것이며, 향후 비용편익분석에의 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 규제영향분석: 의의와 한계

규제영향분석은 새로운 규제를 도입하거나 강화하고자 할 때, 해당 규제로 인해 발생하는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 체계적으로 살펴봄으로써 보다 타당한 의사결정을 하기 위한 것이다. 일찍이 OECD는 규제의 타당성을 높이기 위한 중요한 수단으로 규제영향분석을 강조해 왔으며, 최근 증거 기반 입법 및 규제 품질 제고를 위한 수단으로 규제영향분석의 역할이 더욱 중요해지고 있다.

규제정책과정에서 규제영향분석의 기능은 우선 정책결정자들과 입법가들이 규제의 경제사회적 환경적 편익과 비용을 이해하는 것을 도울 수 있다는 것이다. 그럼으로써 목적을 달성할 수 없는 규제들과 편익을 상당히 초과하는 부정적 영향을 가진 규제들의 도입을 피할 수 있도록 해 준다. 규제영향분석은 규제정책을 고안하는 데 있어서 다양한 대안들을 식별할 수 있도록 해 주며 그럼으로써 규제의 편익을 최대화할 수 있도록 해 준다. 이해관계자와의 협의라는 측면에서 규제영향분석은 정책과정에서의 의사소통을 향상시키고 투명성과 접근성을 증가시켜 준다는 의의를 가진다.

이에 우리나라도 1990년대말부터 규제영향분석제도를 도입하여 신설 및 강화되는 규제에 대하여 규제영향분석을 실시하고 있다. 우리나라 행정규제기본법 제2조에 의하면, “규제영향분석이란 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”을 말한다.

특히 규제영향분석 과정에서 규제 대안과 비규제 대안의 비용을 비교하고 검토하는 영향분석을 통해 합리적인 규제 의사 결정을 유도할 수 있다. 규제영향분석에서는 추진배경

및 정부개입의 필요성, 규제내용, 피규제자 집단 및 이해관계자, 규제목표 등 규제의 필요성 부문과 영향평가 여부, 비용편익분석 등 규제의 적정성 부문 등을 검토하게 되며, 이와 동시에 규제자는 심사대상이 되는 규제에 대한 대안을 비교하고 검토하여야 한다. 규제 검토자는 제시된 대안들의 비용편익분석, 실효성 여부, 중소기업 등에 미치는 영향을 분석하여야 하며, 대안 도입 여부 결정에 대해 합리적인 근거를 제시하여야 한다.

이러한 규제영향분석제도가 잘 운영되기 위해서는 제도적 뒷받침이 필요한데, 규제영향분석이 적용되는 구체적 절차와 방법이 제도화되는 것이 중요하며 규제영향분석과정과 정책과정의 통합, 규제조직 및 부서의 제도적 위상, 사후관리 시스템, 인력과 예산, 교육 및 훈련 등이 중요하다고 할 수 있다(이혜영 외, 2007: 188).

우리나라 규제영향분석 절차는 각 중앙행정기관의 장은 규제 신설 및 강화 필요시 규제영향분석서를 작성하고, 해당 규제영향분석에 대한 결과를 토대로 그 타당성에 대하여 자체 규제개혁위원회에서 심사하게 된다. 해당 규제의 중요도에 따라 경제분야의 경우 ‘한국개발연구원 규제연구센터’에서, 사회분야의 경우 ‘한국행정연구원 규제연구센터’에서 비용분석의 타당성 등을 검증하여 검증보고서를 작성토록 하고 있다.

이론적인 측면에서 우리나라 규제영향분석 제도와 절차는 상당히 잘 제도화되었다는 평가를 받고 있으며 규제정책 및 규제개혁에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가된다. 그럼에도 기존 연구들은 우리나라 규제영향분석 제도의 한계를 잘 지적해 주고 있는데, 규제영향분석이 형식적으로 이루어지는 경향이 있다는 점(박장호 외, 2009; 김유환, 2019), 규제영향분석을 위한 예산이나 인력 등 자원이 충분하지 못하다는 점(이혜영 외, 2007), 규제영향분석의 방법론상의 문제점들에 대한 논의(김유환, 2019; 박장호 외, 2011; 김태윤, 2012), 규제영향분석이 의원 발의 법안에는 적용되지 않아서 파급 효과가 큰 정책에서 규제영향분석이 실제 이루어지지 못하고 있다는 점(이혁우 외, 2011) 등이 꾸준히 지적되어 왔다.

이러한 지적 중에서도 규제영향분석이 형식적으로 운영되는 경향이 있다는 지적은 그 기저에 규제영향분석 상의 방법론이 충분히 타당성을 확보하지 못하고 있다는 점과 밀접하게 관련되어 있다. 규제영향분석 상의 방법론이 그 타당성과 신뢰성을 확보한다면 실제 의사결정에 보다 실질적으로 영향을 줄 수 있을 것이다. 그러나 현재 규제영향분석이 이루어지는 것을 보게 되면 해당 규제를 둘러싼 비용 편익 분석이 충분히 그리고 정확하게

이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 실제 법령 입안과정에서 제출된 규제영향분석서 상의 비용편익분석 항목을 검토해 봄으로써 구체적으로 어떠한 특징을 보이는지, 또 어떠한 측면에서 개선의 여지가 있는지 살펴보고자 한다.

2. 비용편익분석 시 고려사항

(1) 규제영향분석서와 비용편익분석

우리나라 규제영향분석서의 구성요소 및 세부항목은 [표 1]과 같다. 규제영향분석서에서 핵심적인 부분은 비용편익분석 부분이라 할 수 있다. 이 부분이 해당 규제와 관련된 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 비교하는 부분으로서 규제의 타당성을 입증하는 중요한 항목이기 때문이다. 김유환(2019: 245-246)에 의하면, 규제영향분석을 가장 설득력 있게 만드는 방법론은 정량적 분석방법론이라고 할 수 있는데, 서로 생각이 다르고 가치관이 다른 이해관계자에게 규제제도의 타당성이나 부당성을 설득하는데 있어서 정량적 분석 자료는 큰 의미가 있기 때문이다.

[표 1] 규제영향평가분석서 구성요소 및 세부항목

규제개요	규제사무명	규제의 내용을 나타내는 사무의 명칭
	규제조문	규제가 근거하고 있는 법령이나 고시 등의 명칭과 조항
	위임법령	규제의 근거가 되는 상위 위임법령 등의 명칭과 조항
	유형	신설/강화
	입법예고	입법예고 기간
	추진배경 및 정부개입 필요성	규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제가 대두된 사회 경제적 배경이나 경위
	규제목표와 내용	규제목표: 규제의 도입을 통해 달성하고자 하는 목표 규제내용: 규제사무의 구체적인 내용을 요약
	피규제집단 및 이해관계자	피규제자를 비롯한 이해관계자 및 관련 기관
	영향평가 여부 등	영향평가 시행여부, 일몰설정 여부, 우선허용 사후규제 적용여부
	비용관리제	규제비용관리제 적용여부 및 적용유형, 직접순비용
규제의 필요성 및	추진배경 및 정부개입 필요성	규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제가 대두된 사회, 경제적 배경이나 경위 등을 서술, 정부개입 필요한지 검토

대안선택	규제의 목표	달성하고자 하는 미래의 상태
	규제 대안 검토 및 선택	대안의 비교 이해관계자 의견수렴 대안의 선택 및 근거
규제의 적정성	목적 수단간 비례적 타당성	규제수단이 규제목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위 내에서 규정하였는지 검토
	영향평가 필요성 등 고려사항	기술영향평가, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가, 중소기업 규제 차등화 방안 등
	일몰 및 우선허용 사후규제	시장유인적 규제, 일몰설정, 우선허용 사후규제의 포괄적 네거티브 전환 여부
	해외 및 유사입법 사례	규제의 적정성 관련 국제기준, 해외 선진국 사례 등을 통해 국제적 기준 판단근거 제시
	비용 편익 분석	도입하고자 하는 선택된 규제대안의 비용과 편익의 분석 결과
규제의 실효성	규제의 순응도	피규제자의 현실적 준수가능성
	규제의 집행가능성	행정적·재정적 집행 가능성 : 현행 행정인력·예산으로 집행이 가능한지 여부 지방자치단체, 정부기관의 규제집행 예산을 고려했는지 등
추진계획 및 종합결론	추진경과	규제도입을 위한 내부검토 이해관계자 의견수렴 등 추진경과
	향후 평가계획	정책지표, 규제준수율 등 구체적 목표 제시 후 사후관리 계획
	종합결론	규제영향분석서 내용의 종합결론

자료: 국무조정실, 2019, 규제영향분석서 작성지침, pp. 19-21에서 수정하여 작성

비용과 편익의 측정은 신설 및 강화된 규제에 의해 발생하는 직접적 비용 편익 외에 사회적 비용을 계산한다. 규제 신설의 경우 해당 규제 신설로 새롭게 발생하는 사회적 순비용을 측정하고, 규제 강화의 경우는 기존 규제 비용 대비 추가적으로 발생하는 사회적 순비용을 측정한다. 다른 시점에 발생하는 비용과 편익을 상호 비교하기 위해 할인율을 고려해 순비용을 현재가치로 전환하여 이를 합산토록 하는데, 예비타당성 조사시 사용되는 사회적 할인율을 적용하여 계산한다.

(2) 비용편익분석 시 고려사항

비용편익분석 시 비용의 개념은 직접비용과 간접비용을 포괄하는데, 규제에 의해 피규제자가 부담하게 되는 직접적인 비용과 규제에 의해 이차적 효과로 피규제자가 부담하게

되는 비용을 포함한다. 편익의 경우도 마찬가지다. 직접비용과 간접비용, 직접편익과 간접편익의 범위는 [표 2]와 같다.

[표 2] 비용·편익의 직·간접 범위

구분	범위
직접 비용	<ul style="list-style-type: none"> - (행정부담) 정부 및 공공기관이 요구하는 문서작성 및 제출에 소요되는 비용 - (노동) 규제를 준수하기 위해 소요되는 인건비 - (교육훈련) 교육 훈련비용 및 교육참여로 인한 기회비용 - (외부서비스) 전문가 자문비용, 시스템 위탁비용 등 외부기관에 지출된 비용 - (설비) 기계장비 등의 기자재 구입비용 - (원재료) 규제로 인해 사용된 각종 투입재 비용 - (운영) 규제로 인해 투입한 인력이 사용하는 사무용품 등 각종 용품 및 관리운영 비용(전기요금, 교통비, 보험료 등) - (지연비용) 규제이행에 따른 사업운영 지연으로 인한 영업손실 등 이익의 감소 - (기타) 그 밖에 규제를 준수하기 위하여 피규제자가 직접 부담하는 비용 등
간접비용	<ul style="list-style-type: none"> - (수요 감소) 피규제 기업이 생산·공급하던 상품(서비스)에 대한 수요 감소 - (매출 감소) 규제로 인한 비용증가 발생시 상품단가를 인상하게 되고 이로 인해 발생하는 매출의 감소 - (기회비용) 규제로 인해 기업이 기존의 생산·공급 및 영업방식 등을 새로운 방식으로 전환하게 됨에 따라 포기해야 하는 이윤 등
직접편익	<ul style="list-style-type: none"> - (비용절감) 피규제자가 지불했던 비용 혹은 부담의 절감으로 발생하는 편익 - (보조금 등) 정부보조금 등 피규제자가 직접적으로 받는 금전적 이익 - (기타 영업이익) 변경된 규제의 시행 자체가 직접적 원인이 되어 피규제자에게 발생하는 영업이익, 기업의 이윤 등
간접 편익	<ul style="list-style-type: none"> - (수요증가) 피규제 기업에 대한 인지도 및 신뢰도 제고, 품질 향상 등으로 당해 기업이 공급하는 상품 및 서비스에 대한 수요의 증가 - (매출증가) 규제로 인해 특정원료 사용이 금지되는 경우 대체원료의 매출증가 - 그 밖의 환경오염 개선, 국민안전, 삶의 질 등 사회 전체적 편익

자료: 국무조정실, 2019 규제영향분석서 작성지침, p.48

또한 비용편익 분석에 있어서는 비용편익 분석 영향 집단 및 비용편익 분석 대상을 구분하고 있는데, 비용편익분석이 이루어져야 하는 영향 집단 및 비용편익 종류는 [표 3]과 같다. 분석대상기간은 원칙적으로 해당 규제안의 존속기간(규제비용 발생 기간, 규제 재검토기한 및 일몰제 기한)으로 하되, 기본값은 10년으로 설정토록 하고 있다.

[표 3] 규제영향분석 비용편익의 구분

영향집단		비용·편익 분석			
피규제자	기업·소상공인	①직접비용	②간접비용	④직접편익	⑤간접편익
	일반국민	③비용		⑥편익	
피규제자 이외	기업·소상공인				
	일반국민				
정부					

이와 함께 최근에는 사회적 비용과 편익을 고려해야 한다는 필요성을 인식하고, 규제 도입시 규제의 직접적 대상인 피규제 집단 이외에도 집단 간 상호적으로 미치는 영향, 그리고 일반 국민들에게 미치는 파급효과 등을 파악하고 종합적으로 분석·심사하기 위해 사회적 비용 및 편익 분석을 강화하고 있다.

3. 선행연구의 한계와 본 연구의 접근방법

(1) 선행연구 경향과 그 한계

규제영향분석에 대한 기존 연구들은 크게 제도에 관한 연구, 운영 및 실태분석에 관한 연구로 나누어 볼 수 있다. 우선 규제영향분석 제도의 개선방안이나 역량을 강화하는 방안 에 관한 연구들이 많이 있는데(최무현, 2013; 이종한, 2006; 김유환, 2009). 이런 연구들은 규제영향분석을 효과적으로 시행하기 위한 제도 개선방안을 잘 제시해 주고 있다. 또한 규제영향분석이 실제 어떻게 운영되고 있는지에 관한 인식조사, 문제점 등을 분석하는 연구들이 많이 있는데(이혜영 외, 2007; 이민호, 2018), 이런 연구들은 규제영향분석 제도의 운영 실태를 잘 보여주고 있다.

선행연구를 바탕으로 박장호 외(2009)의 연구는 규제영향분석의 부정적 측면과 긍정적 측면으로 잘 정리해 주고 있는데, 규제영향분석의 부정적 의견으로는 비용과 편익 계량화 과정에서의 기술적인 어려움, 공리주의적 접근방식으로 인한 형평성의 무시, 규제영향분석이 실질적으로 의사결정에 영향을 주지 못하면서 또 하나의 형식주의로 전락할 수 있다는 점이 존재하고 있지만, 이러한 한계에도 불구하고 정책결정과정을 합리성이란 차원에서 볼 때, 규제영향분석을 근거로 토론하고 경합하는 과정에서 실제 규제영향분석은

매우 유용한 정책 수단이 된다는 점을 강조하고 있다(박장호 외, 2009).

그러나, 규제영향분석 상 비용편익분석이 중요함에도 불구하고 이에 대한 연구들은 거의 찾아보기 어렵다. 다만, 김유환(2019)의 연구와 김태운(2012)의 연구가 대표적인데, 김유환(2019)의 연구에 의하면, 비용편익분석에 대하여 환경상의 편익이나 안전상의 편익 그리고 계량화할 수 없는 비용 등을 정량화하기 어렵다는 점과, 비용과 편익의 정량화 과정에서 정량화 전문가의 주관적 의견이 작용할 수 있다는 점, 정량화는 현재 가치를 기준으로 이루어지기 때문에 장래세대의 이익을 충분히 반영하기 어렵다는 점 등 여러 가지의 문제점이 지적되기도 하였다(김유환, 2019: 247). 그러나 김유환(2019)의 연구는 규범적이고 이론적 측면에서 비용편익분석의 문제를 다루고 있다는 한계가 있다. 보다 실증적 관점에서 비용편익분석을 살펴볼 필요가 있다.

한편, 편익 분석에 초점을 둔 김태운(2012)의 연구에 의하면 2008년 6월부터 3년여 동안 규제개혁위원회가 심의한 세부 안전에 대한 규제영향분석서를 평가하였는데, 편익 측정의 경향을 파악할 수 있는 규제영향분석서는 실제 87건 정도였으며, 이를 분석한 결과 편익의 과대계상이 분명하게 나타남을 확인할 수 있었다. 즉 최소한의 근거나 입증이 존재하지 않거나, 준수율 등을 고려하지 않은 낙관적인 전망 등이 주를 이루었고, 비용편익분석의 최소한의 이론적 원리에 부응하지 못하는 할인율의 적용과 분배적 가중치의 문제 및 이중계산도 많았음을 지적하고 있다(김태운, 2012). 김태운(2012)의 연구 이후 거의 10년이 지났는데, 과연 비용편익분석이 적절하게 이루어지고 있는지, 과연 그 실태가 어떠한지 살펴볼 필요가 있다.

(2) 본 연구의 접근방법

이상의 논의를 토대로 할 때, 최근 이루어진 규제영향분석에 대해서 실제 비용편익분석이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 실증적 분석 연구가 시급하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 실제 법령 입안 과정에서 제출된 규제영향분석서에 대한 검토를 바탕으로 하여 과연 비용편익분석의 실태는 어떠한지 그 특성과 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다.

이를 위하여 2019년 1년간 입법예고에 등록된 규제영향분석서를 대상으로 비용편익분석의 실태를 분석하고자 한다. 총 1993건의 입법예고 중에서 내용상 규제가 포함되는 것으로 인정되어 규제영향분석서가 첨부된 것은 876건이다. 따라서 총 876건의 규제영

향분석서 상의 비용편익분석의 내용을 살펴보고자 한다.

규제영향분석의 의의 및 작성방법에 관한 이론적 논의를 토대로 할 때, 규제영향분석의 비용편익분석 부문에서 중요한 것은 얼마나 정량적 분석이 충실히 이루어지고 있는가 하는 것이다. 규제영향분석의 방법 가운데 가장 핵심이라고 할 수 있는 비용편익분석은 OECD 선진 각국의 규제개혁의 가장 중요한 수단이 되고 있는데, 해당 규제의 영향을 체계적으로 정량적으로 분석하는 것을 가능하게 해 준다. 그리고 그러한 정량적 분석 결과를 참고하여 규제의 타당성을 검토하게 된다. 즉, 정책결정 시 규제 도입 여부를 판단하는 데 있어서 중요한 근거 자료로 제공되는 것이다. 따라서 비용편익분석이 충분히 정량적인 분석이 되고 있는지, 비용 및 편익과 순비용(편익) 계산이 실제로 얼마나 정량적으로 이루어지고 있는가를 살펴보고자 한다.

다음으로 비용과 편익의 실제 금액이 어떻게 분포되어 있는지 확인해 보고자 한다. 김태운(2012)의 연구에 의하면 편익이 실제 과대 추정되는 경향이 있음을 보이고 있는데, 비용과 편익의 실제 금액의 분포를 확인해 봄으로써 비용 추정과 편익 추정의 과대 또는 과소 추정 경향을 파악해 볼 수 있을 것이다. 또한 규제는 순편익이 있을 때, 즉 순비용이 마이너스 일때 도입되는 것이 원칙이다. 과연 실제 순비용은 어느 정도로 측정되고 있는지 확인해 보고자 한다.

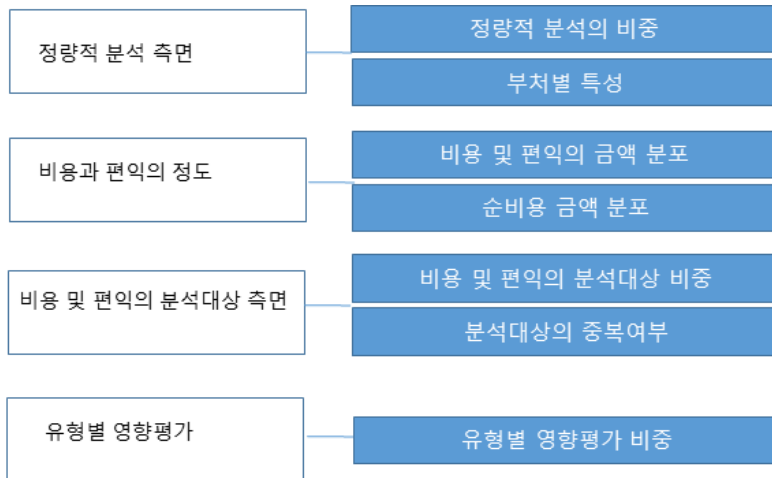
사실 비용편익 분석에서 비용과 편익을 식별하고 확인하는 것 자체가 어려운 일이다. 분석가의 가치나 인식 능력에 따라 관련 비용과 편익이 고려될 수도 있고 무시될 가능성도 있다. 이와 관련해 주목할 부분이 비용편익의 분배에 관한 것이다. 즉 누가 비용과 편익을 부담할 것인가의 문제인데, 앞서 살펴보았듯이([표 3]) 우리의 경우 규제자, 피규제자, 정부로 구분하고 규제자, 피규제자에 대해서는 각각 기업, 소상공인, 일반 국민을 고려하도록 하고 있으며 아울러 직접비용과 간접비용, 직접 편익과 간접 편익을 고려하도록 하고 있다. 비용과 편익은 각기 2차, 3차적 효과를 낳기 때문에 비용과 편익을 직접적인 것과 간접적인 것으로 구별하여 측정하고 있는 것이다. 과연 실제 비용편익 분석에서 이 부분이 얼마나 충실히 작성되고 있는지, 즉 관련 집단들에 대한 비용과 편익이 각각 제대로 측정되고 있는지, 또 다른 한편 비용과 편익에 대한 중복 측정은 존재하지 않는지 등을 분석해 보고자 한다. 왜냐하면 비용과 편익이 사회 전체적으로 일률적으로 발생하는 것이 아니라 동일한 규제가 어느 집단에서는 비용요소로 다른 집단에게는 편익요소로 평

가될 수도 있기 때문이다(김유환, 2019).

한편, 최근에는 비용편익분석과 함께 각종 영향평가를 함께 분석하여 의사결정에 정보를 제공하도록 하고 있는데, 중소기업영향평가, 경쟁영향평가, 기술영향평가 등이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다.

이상과 같은 내용을 토대로 하여 본 연구의 분석 초점을 제시하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 본 연구의 분석의 초점



Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집방법

본 연구에서는 정부가 규제를 제정하여 입법예고를 할 때 작성하는 규제영향분석서를 분석 대상으로 한다. 국민참여입법센터(opinion.lawmaking.go.kr)에서는 정부 부처의 입법 예고, 정부 부처의 행정 예고, 지방자치단체의 입법예고에 대해 공시하고 있다. 본 연구에서는 이 중 규제영향분석서 작성 대상인 정부 부처의 입법예고를 대상으로 한다.

정부 부처의 입법예고는 법률, 명령, 규칙 등 정부 규정을 변경하고자 할 때 그 변경 내용과 사유 등을 공개하고 있다. 그리고 법령 변경 사항 중 규제에 대한 내용이 포함될

경우 규제영향분석서를 작성하여 같이 공개하도록 되어 있다.

입법예고시에 작성, 공개되는 규제영향분석서는 최종본은 아니다. 이후 규제개혁위원회의 규제 심사를 거치는 동안 규제영향분석서의 내용도 보완된다. 한국행정연구원 및 한국개발연구원 등에서 규제영향분석 중 비용편익 분석 내용이 수정된다. 그러나 입법 예고 이후 수정, 보완되는 규제영향분석서 내용 및 최종본은 현재 공개되지 않고 있다. 일반에게 공개되고 있는 규제영향분석서는 입법예고 단계에서 같이 첨부되는 규제영향분석서뿐이다.

따라서 본 연구에서는 입법예고 단계에서 공개되는 규제영향분석서의 내용을 중심으로, 규제영향분석서의 비용 분석의 특징 및 한계점을 살펴보고자 한다. 규제영향분석서의 최종본을 대상으로 하지 않는 한계점은 있지만, 규제영향분석서 최종본이 공개되지 않고 있는 현실에서 유일한 규제영향분석서에 대한 분석 연구방법이 될 수밖에 없다.

2. 규제영향분석서 현황

본 연구는 2019년 1년간 입법예고에 등록된 규제영향분석서를 대상으로 비용편익분석이 어떤 식으로 이루어졌는가를 살펴본다. 우선 2019년 1월 1일부터 12월 31일까지, 2019년 1년간 등록된 입법예고는 모두 1993건이다. 이 1993건의 입법예고 중에서 내용상 규제가 포함되는 것으로 인정되어 규제영향분석서가 첨부된 것은 876건이다. 전체 입법예고 중 44%가 규제영향분석서를 포함하고 있다. 이 규제영향분석서를 부처별로 살펴보면 다음과 같다.

[표 4] 부처별 규제영향분석 (단위: 개, %)

소관부처	빈도	비중
경찰청	4	0.46
고용노동부	48	5.48
공정거래위원회	6	0.68
과학기술정보통신부	13	1.48
교육부	33	3.77
국무조정실	1	0.11

국민권익위원회	4	0.46
국토교통부	210	23.97
금융위원회	40	4.57
기획재정부	8	0.91
농림축산식품부	55	6.28
문화재청	3	0.34
문화체육관광부	21	2.40
방송통신위원회	9	1.03
법무부	10	1.14
보건복지부	57	6.51
산림청	31	3.54
산업통상자원부	24	2.74
소방청	14	1.60
식품의약품안전처	65	7.42
여성가족부	4	0.46
외교부	4	0.46
원자력안전위원회	17	1.94
인사혁신처	1	0.11
중소벤처기업부	9	1.03
통일부	6	0.68
특허청	1	0.11
해양경찰청	6	0.68
해양수산부	46	5.25
행정안전부	28	3.20
환경부	98	11.19
합계	876	100.00

규제영향분석서가 가장 많이 작성된 부처는 국토교통부 210건으로 전체 규제영향분석서의 24%, 약 1/4를 차지한다. 그 다음으로 환경부가 98건으로 전체의 11.2%를 차지하고 있었으며, 식품의약품안전처가 65개로 7.42%이다. 그리고 보건복지부가 57개로 6.51%, 농림축산식품부가 55개로 6.28%를 차지한다. 이 5개 부처가 전체에서 차지하는 비중이 55.37%로 전체의 반을 넘는다.

이를 규제 유형별로 구분하면 다음과 같다.

[표 5] 규제 유형 (단위: 개, %)

유형	빈도	비중
강화	323	36.87
신설	517	59.02
개정	7	0.80
규제심사 비대상	26	2.97
미기재	3	0.34
합계	876	100.00

전체 876건의 규제 관련 입법예고 중에서 323건, 36.87%는 기존 규제를 강화하는 내용이었다. 그리고 517건, 59.02%는 신설 규제였다. 이하에서는 이러한 신설 및 강화 규제에서 근거 자료로 제출되는 비용편익분석의 현황 및 주요 한계점을 살펴보도록 한다.

IV. 규제영향분석서의 비용편익분석 현황 분석

1. 정량적 분석 측면

(1) 정량적 비용분석의 비중

현재 규제영향분석서의 비용편익 분석 방법에 대해서는 표준형과 간이형으로 구분하여 다른 기준을 적용하고 있다.¹⁾ 표준형의 경우에는 계량적인 비용 편익이 원칙이고, 계량적인 비용편익이 불가능한 경우 그 근거를 명시하고 정성적 비용편익을 시행할 수 있다. 이에 대하여 간이형에서는 정량 분석을 권장하고 있으며, 간접비용 및 피규제자 이외 부문에 대해서는 정성 분석 실시가 가능하다. 표준형, 간이형 모두 정량 분석이 원칙이지만, 간이형의 경우 정성 분석이 인정되는 범위가 더 넓다.

1) 규제영향분석서는 규제의 사회경제적 파급 효과 및 쟁점 사항에 따라 표준형과 간이형으로 구분된다. 간이형은 영업정지 등 행정제재 처분, 상위법 위임에 다른 경미한 사항, 의무제출 서류 내용의 구체화, 수익적 행정처분의 절차 관련 규제 등과 관련된 사항이다. 간이형이 아닌 규제는 표준형이 된다(규제영향분석서 작성지침, 2019). 간이형인지 표준형인지는 정책 입안 단계에서 규제조정실과의 사전 협의에 의해서 결정되며, 비용관리제 적용 여부도 검토된다. 이러한 검토 결과 이후 규제영향분석서가 입법예고 때 법안과 같이 공개된다.

본 연구의 대상인 876건의 규제영향분석서의 비용편익 분석 방법에서 정량분석, 정성 분석의 비중을 살펴보면 다음과 같다.

[표 6] 정량적 비용편익분석 시행건수 (단위: 개, %)

구분	빈도	비중
시행 건수	140	15.98
전체	876	100

비용편익 분석은 비용, 편익, 순비용으로 구분되어 있는데, 이 중 어느 한 부분이라도 정량 분석이 이루어진 것은 140건으로 16%이다. 나머지 736건, 84%는 비용, 편익이 모두 정성분석으로만 되어 있음을 확인할 수 있었다.

제도적으로 간이형 규제영향분석서 작성에는 정량적 분석이 꼭 요구되는 것은 아니기 때문에, 위 876개 규제영향분석을 정량 분석이 원칙인 표준형과, 정성 분석이 더 인정되는 간이형, 기타 등으로 구분하여 살펴보았다. 그러나 본 연구의 분석대상이 되는 입법예고시에 공표되는 규제영향분석서 자체적으로는 표준형인지, 간이형인지에 대한 명시적 구분 표시는 없다는 한계가 있다. 다만 간이형의 경우에는 현행유지안, 규제대안 2가 생략되며, 표준형에서는 규제대안 2 등의 작성이 필수이기 때문에 여기에서는 규제대안 2 등의 제시 여부 등을 기준으로 표준형과 간이형으로 구분하여 살펴보면 [표 7]과 같다.

[표 7] 표준형 및 간이형 규제영향분석서 정량 분석 건수 및 비중 (단위: 개, %)

구분 ²⁾	규제영향분석서 개수(A)	정량적 비용편익분석 실시 건수(B)	유형별 시행 비중(B/A)
표준형	156	56	35.90
간이형	694	84	12.10
규제심사 미대상	26	-	-
전체	876	140	15.98

정량 분석이 권장되어 있는 간이형의 경우는 12.1%에서 정량 분석이 이루어졌으며,

2) 입법예고시 공표된 규제영향분석서의 표준형과 간이형 구분은 규제대안 2의 작성을 기준으로 구분함. 규제심사 미대상은, 규제심사 미대상이면서 규제영향분석서가 작성된 경우임

특별한 경우 외에는 정량분석이 의무화되어 있는 표준형의 경우에는 156건 중에서 35.9%만 정량분석이 이루어졌다.

규제영향분석서는 원칙적으로 정량적 분석, 예외적으로 정성적 분석을 표명하고 있는데, 실질적으로는 정량적 분석이 예외적으로 이루어지고 있으며, 정성분석이 대부분을 차지하는 것을 알 수 있었다.

이를 비용, 편익, 순비용의 각각 측면을 구분하여 보면 다음과 같다.

[표 8] 비용편익분석 중 각 부문별 정량분석 시행건수 (단위: 개, %)

	비용 정량 분석		편익 정량 분석		순비용 정량 분석	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
시행 건수	136	15.53	54	6.16	134	15.30
전체	876	100	876	100	876	100

비용 부분에 대해 정량 분석이 이루어진 것은 876건 중에서 136건으로 15.53%, 편익 부분에 대해 정량 분석이 이루어진 것은 54건으로 6.16%이다. 비용에서 편익을 제외한 순비용에 대해 정량적 분석이 이루어진 것은 134건, 15.3%이다.

비용에 대한 정량적 분석은 편익 정량적 분석보다 훨씬 많이 이루어지고 있기는 하지만, 전체 규제영향분석서에서는 상당히 적은 비중으로 볼 수 있다.

(2) 부처별 비용편익분석의 정량적 분석 비중

앞에서 부처별 규제영향분석서의 비중을 살펴보았다. 여기에서는 부처별 규제영향분석서 중에서 정량적 비용편익분석이 이루어진 비중을 살펴본다. 부처별 정량적 비용편익분석이 이루어진 비율은 다음의 표와 같다.

[표 9] 부처별 비용편익분석 시행건수

소관부처	규제영향 분석서 수	비용편익분석 시행 건수 (정량)		비용편익분석 별 시행 건수		
		빈도	전체 대비 %	비용	편익	순비용
경찰청	4	0	0.0			
고용노동부	48	8	16.7	7	5	8
공정거래위원회	6	1	16.7	1		1

과학기술정보통신부	13	0	0.0			
교육부	33	5	15.2	5	1	5
국무조정실	1	0	0.0			
국민권익위원회	4	0	0.0			
국토교통부	210	20	9.5	20	5	19
금융위원회	40	3	7.5	3	1	2
기획재정부	8	0	0.0			
농림축산식품부	55	5	9.1	5	2	5
문화재청	3	3	100	2	1	3
문화체육관광부	21	13	61.9	13	3	12
방송통신위원회	9	1	11.1	1		1
법무부	10	0	0.0			
보건복지부	57	6	10.5	6	2	6
산림청	31	1	3.2	1	1	1
산업통상자원부	24	0	0.0			
소방청	14	5	35.7	5	4	5
식품의약품안전처	65	19	29.2	19	3	18
여성가족부	4	1	25.0	1		1
외교부	4	0	0.0			
원자력안전위원회	17	1	5.9	1		1
인사혁신처	1	1	100	1		1
중소벤처기업부	9	0	0.0			
통일부	6	0	0.0			
특허청	1	1	100	1		1
해양경찰청	6	0	0.0			
해양수산부	46	7	15.2	7	5	7
행정안전부	28	0	0.0			
환경부	98	39	39.8	37	21	37
합계	876	140	16.0	136	54	134

부처별로 정량적 비용편익분석이 이루어진 비율을 보면, 최소 0%에서 최대 39.8%의 비중을 보이고 있다. 부처별 평균값은 16%이다. 20건 이상 규제영향분석서를 작성한 부처를 중심으로 살펴보면, 문화체육관광부가 21건 중 13건에 대해 정량 분석을 시행하여, 61.9%의 비중을 보이고 있다. 이에 대하여 규제영향분석서가 가장 많은 국토교통부의 경우, 210건 중에서 20건에 대해서만 정량 분석을 하여 9.5%의 비중이다. 규제영향분석서가 많은 보건복지부, 농림축산식품부도 각각 10.5%, 9.1%에 대해서 정량 분석을 하고 있다.

정량적 비용편익분석 시행에 대해서 부처별 차이가 존재한다. 객관적인 기준에 의해 비용편익분석이 이루어지기 보다는, 규제영향분석서 작성과 관련된 부처 상황 등에 의해 영향을 받고 있는 것으로 추정된다.³⁾

2. 비용 및 편익의 정도 측면

(1) 비용 및 편익의 정도: 금액 분포

규제영향분석서에서 정량적 비용 분석이 이루어진 금액의 분포를 살펴보면 다음과 같다.

[표 10] 비용 금액 분포 (단위: 백만 원, %)

비용		빈도	비중	전체 대비 비중(876개)
0 이상	50 미만	16	11.76	1.83
50 이상	250 미만	13	9.56	1.48
250 이상	500 미만	14	10.29	1.60
500 이상	1,000 미만	12	8.82	1.37
1,000 이상	3,000 미만	15	11.03	1.71
3,000 이상	5,000 미만	10	7.35	1.14
5,000 이상	20,000 미만	21	15.44	2.40
20,000 이상	50,000 미만	8	5.88	0.91
50,000 이상	200,000 미만	19	13.97	2.17
200,000 이상		8	5.88	0.91
합계		136	100	15.53
평균값		77,195.24		
중간값		2,638.87		

규제 비용으로 5천만원 이하가 16개로 11.76%를 차지하고 있다. 전체 규제의 50%가 30억 미만의 규제 비용을 발생시키는 것으로 추정되고 있다. 50억 미만의 비용이 차지하는 비율은 59%이다. 비용의 평균값은 772억원이고, 중간값은 26억원이었다.

3) 각 부서에서 규제영향분석서를 작성할 때 주요 참고자료로 사용하는 것은 자기 부서에서 이전에 작성한 규제영향분석서이다. 따라서 정량적 분석이 많이 이루어진 부서에서는 계속해서 정량적 분석이 시행될 가능성이 높다. 특히 환경, 보건 등에서는 그동안 계량적인 자료 축적이 많이 이루어져 왔기에 특히 정량적 분석 가능성이 더 높 것으로 보여진다.

이에 대하여 편익에 대한 금액 분포를 살펴보면 다음과 같다.

[표 11] 편익 금액 분포 (단위: 백만 원, %)

비용		빈도	비중	전체 대비 비중(876개)
0 이상	1,000 미만	6	11.11	0.68
1,000 이상	5,000 미만	6	11.11	0.68
5,000 이상	10,000 미만	5	9.26	0.57
10,000 이상	50,000 미만	9	16.67	1.03
50,000 이상	100,000 미만	2	3.70	0.23
100,000 이상	500,000 미만	15	27.78	1.71
500,000 이상	1,000,000 미만	3	5.56	0.34
1,000,000 이상		8	14.81	0.91
합계		54	100	6.16
평균값		472,475.99		
중간값		54,178.12		

편익의 경우, 50억 미만의 편익을 발생시키는 것으로 추정된 것은 12건, 11.1%이며, 1조 이상의 편익이 발생하는 것으로 계산된 것이 8건으로 14.8%이다. 평균값은 4725억 원이고, 중간값은 542억 원이었다.

비용의 경우 평균값은 772억 원인데, 편익의 평균값은 4725억 원으로 평균값이 6배 이상이다. 그리고 비용의 중간값은 26억 원인데, 편익의 중간값은 542억 원으로 편익의 중간값이 비용의 중간값보다 21배 정도 크다. 편익이 비용보다 월등하게 크게 측정되고 있다는 것을 나타낸다.

이러한 비교에서 보듯이, 전체적으로 비용보다 편익이 크게 측정되는 경향이 있는 것으로 파악된다. 규제영향분석은 편익이 비용보다 더 높을 때 규제를 제정하도록 하고 있으니, 규제영향분석서에서 편익이 비용보다 더 높게 측정되는 것은 인정될 수 있다. 그러나 현재 규제영향분석에서는 편익과 비용 간 편차가 지나치게 큰 것으로 볼 수 있다. 평균값의 경우 편익이 비용보다 6배 높고, 중간값은 20배 이상 차이가 난다. 체계적으로 편익은 과대 측정되고 비용은 과소 측정되고 있는 것으로 추정될 수 있다.

(2) 순비용과 규제

본 연구의 분석대상인 입법예고시 공표된 규제영향분석서에서 순비용은 비용 금액에서 편익 부분을 차감한 수치로 기재된다. 순비용이 마이너스일 경우 규제 편익이 규제 비용보다 더 크며, 순비용이 플러스일 경우 규제 비용이 규제 편익보다 더 크다는 것을 의미한다. 규제영향분석서 상 표시되어 있는 순비용의 분포를 살펴보면 다음과 같다.

[표 12] 순비용 금액 분포 (단위: 백만 원, %)

비용		빈도	비중	전체 대비 비중(876개)
	-30,000 미만	21	15.67	2.40
-30,000 이상	0 미만	13	9.70	1.48
0 이상	500 미만	41	30.60	4.68
500 이상	1,000 미만	10	7.46	1.14
1,000 이상	5,000 미만	18	13.43	2.05
5,000 이상	10,000 미만	8	5.97	0.91
10,000 이상	50,000 미만	11	8.21	1.26
50,000 이상	100,000 미만	7	5.22	0.80
100,000 이상		5	3.73	0.57
합계		134	100	15.30

위 표에서 나타나듯이 순비용이 마이너스(규제의 순편익 존재)인 경우가 34건으로 25.37%이며, 순비용이 플러스(규제의 순편익이 마이너스)인 경우가 약 75%를 차지하고 있다. 원칙적으로 규제는 순편익이 플러스인 경우에 시행하는 것이 원칙이다. 그러나 현재 규제영향분석의 비용 편익 작성 현황을 살펴보면, 규제 편익 부분이 거의 계량적으로 작성되고 있지 못하다. 비용 부분은 정량적으로 작성하면서, 편익 부분에 대해서는 충분히 작성하지 않고 있기 때문에, 규제영향분석서 상 비용에서 편익을 빼면 순비용이 존재하는 것으로 산출되고 있다.

규제를 제정할 때에는 규제로 인해서 편익이 더 클 것을 예상하고 제정한다. 그러나 규제영향분석서 상에서는 순비용이 존재하는 경우가 더 많게 표시되는데, 이 이유는 편익에 대해서 충분히 측정, 정량화되지 않기 때문이다. 비용에 대해 측정하고 편익에 대해 측정하지 않기 때문에 순비용이 존재하는 것으로 표시된다.

규제영향분석은 규제 비용과 편익을 고려해서, 규제 비용이 더 큰 경우에는 다른 대안을 고려하거나 규제 도입을 신중히 하자는 것이 주요한 원리이다. 그런데 순비용의 비중에서 보듯이, 규제 비용편익분석에서 비용만 고려되고 편익은 고려되지 않고 있다.

규제영향분석서, 그리고 비용편익분석이 제대로 기능을 하기 위해서는 비용편익분석을 엄밀히 하여 순편익이 0 이상으로 계산 된 것을 규제로 제정하도록 할 필요가 있다.

3. 비용 및 편익의 분석 대상 측면

(1) 비용 및 편익의 분석 대상

현재 규제영향분석서 상 비용편익 분석에서는 규제의 다양한 영향을 파악하기 위해, 여러 주체에 대한 비용 등을 구분하여 구하도록 되어 있다. 현재 규제영향분석서 상, 구분하여야 하는 규제비용 대상자는 다음의 표와 같다.

[표 13] 규제 비용 대상자 구분

구분	비용					
	피규제 기업·소상공인		피규제 일반국민	피규제자 이외 기업·소상공인	피규제자 이외 일반국민	정부
	직접	간접				

위 기준에 의해 현재 규제영향분석서 상 비용 부담 주체별로 구분한 표들을 정리하면 다음과 같다.

[표 14] 비용 분석 중 비용 부담 주체별 건수

구분	비용						
	피규제 기업·소상공인		피규제 일반국민	피규제자 이외 기업·소상공인	피규제자 이외 일반국민	정부	기타*
	직접	간접					
빈도	108	3	11	1	3	15	4
비중	74.5%	2%	7.6%	0.7%	2.1%	10.3%	2.7%

* 기타 : 부담 구분이 되어 있지 않은 경우

비용 분석은 직접 비용 및 간접 비용을 포함하도록 되어 있고, 규제 기업 외에 국민에 대한 비용, 정부에 대한 비용 등도 산정하도록 되어 있다.⁴⁾ 그런데 위 표에서 보듯이, 비용 분석의 대상은 대부분 피규제 기업, 소상공인에 대한 직접 비용이 주를 이루고 있다. 간접 비용은 3건만이 분석되고 있으며, 피규제자 이외의 주체에 대한 영향은 4건만이 분석되어 있다. 그리고 모든 규제는 정부의 집행 비용이 요구되는데, 정부의 비용이 고려된 것은 단지 15건에 불과하다.

실제 비용분석은 대부분 기업, 소상공인에 대한 직접 비용만 산정되고 있다. 간접 비용 내지 다른 집단에 대한 영향은 제대로 고려되지 못하고 있는 것으로 파악된다.

또한 편익 부문에서의 주체별 구분을 살펴보면 다음과 같다.

[표 15] 편익 분석 중 편익 수혜 주체별 건수

구분	편익					
	피규제 기업·소상공인		피규제 일반국민	피규제자 이외 기업·소상공인	피규제자 이외 일반국민	정부
	직접	간접				
빈도	16	5	4	6	29	0
비중	11.43%	3.57%	2.86%	4.29%	20.71%	0.00%

편익의 경우에는 피규제자 이외의 일반 국민을 고려한 것이 29건으로 전체의 20.71%를 차지한다. 그리고 피규제자의 직접편익을 살펴본 것이 16건으로 11.43%이다. 피규제자의 간접 편익이 5건이며, 피규제 일반 국민이 4건으로 2.86%를 차지한다.

규제는 기업 등에 대한 규제를 통해 일반국민의 편익을 증진시키려는 것이 주요 목적이라 할 수 있다. 따라서 피규제자 이외의 일반국민의 편익이 가장 높은 비중을 차지하는 것은 적절한 방향이라 할 수 있다. 그런데 규제의 당사자인 피규제 기업, 소상공인에 대한 편익도 21건으로 약 25%를 차지한다. 실제 피규제자에 대해 불이익을 주는 규제임에도 불구하고, 규제자는 이러한 규제에 의해 규제의 직접 당사자인 피규제자의 편익이 증진된다고 파악하고 있다. 이러한 규제 해석은 규제영향분석 적용 의 오류 및 한계로 볼

4) 부담 주체별 구분의 경우에도 표준형과 간이형 사이에 차이가 존재한다. 표준형의 경우에는 실제 부담이 발생하는 모든 주체가 포함되도록 하지만, 간이형의 경우에는 피규제자에 대한 직접 비용이 원칙이고, 간접 비용 및 간접 편익, 그리고 피규제자 이외에 대한 비용 편익은 정성 분석이 가능하도록 하고 있다. 표준형은 156건이며, 피규제자 직접 비용 외에는 표준형 156건 중 비중으로 판단될 수 있다.

수 있다.5)

(2) 다양한 분석 대상 고려 여부

규제는 어느 한 집단에만 영향을 미친다기보다, 여러 집단에 동시에 영향을 미치는 것이 일반적이다. 규제영향분석의 비용 분석에서 여러 집단이 동시에 고려되고 있는지를 살펴본 결과는 다음과 같다.

[표 16] 비용편익분석 중 비용 중복 부담 주체 건수

구분	비용					
	피규제 기업·소상공인		피규제 일반국민	피규제자 이외 기업·소상공인	피규제자 이외 일반국민	정부
	직접	간접				
2개 사례 (7건)	A	○				○
	B	○				○
	C	○				○
	D			○		○
	E				○	○
	F	○	○			
	G	○				○
3개 사례 (1건)	○				○	○

* 세부 구분 없는 사례 4건

비용의 경우 2개 대상에 영향을 미치는지를 고려한 것은 전체 비용분석 136건 중에서 7건이었고, 3개 대상을 고려한 것은 1건이었다. 나머지 128건은 모두 한 대상에 대해서만 비용이 측정되었다. 2개 이상 부문이 고려된 8건 중에서 7건은 정부의 비용이 고려된 경우이다. 순수하게 여러 부문에 대한 비용이 고려된 것은 2건 뿐이다.

또한 편익 부문에서 여러 부문이 동시에 고려되고 있는지 여부를 살펴보면 다음과

5) 규제의 당사자인 피규제 기업의 편익이 인정되는 경우를 살펴보면, 규제를 통하여 산업 부문이 안정화될 것이고, 그로 인하여 해당 기업들이 규제로 인해 이익을 볼 것이라는 것이 주요 논지이다. 이런 식의 해석방법의 적절성은 논외로 치더라도, 최소한 국민, 공익을 위해 규제하는 것이 아니라 해당기업을 위해 규제를 한다는 접근법은 지양될 필요가 있다.

같다.

[표 17] 비용편익분석 중 편익 중복 수혜 주체 건수

구분	편익						
	피규제 기업·소상공인		피규제 일반국민	피규제자 이외 기업·소상공인	피규제자 이외 일반국민	정부	
	직접	간접					
2개 사례 (6건)	A	.	.	○	.	○	.
	B	○	○
	C	.	.	.	○	○	.
	D	.	.	.	○	○	.
	E	○	.	○	.	.	.
	F	○	.	.	.	○	.

편익 부분에서 2개 부문이 동시에 고려된 것은 6건이었다. 이 중 피규제자 이외 일반 국민이 고려된 경우는 4건이었으며, 나머지 2건은 피규제자의 편익이 고려되었다. 3개 부문 이상의 편익이 고려된 경우는 존재하지 않았다.

즉, 현재 비용편익분석은 여러 부문에 대한 영향이 고려되고 있지 않다. 주로 어느 한 집단에 대한 비용만 고려하여 계산되고 있다. 규제영향분석의 비용편익 분석의 한계 중 하나로 인정될 수 있다.

4. 영향평가 시행 측면

현재 규제영향분석서에서는 해당 규제에 대해 기술영향평가, 중기영향평가, 경쟁영향 평가 등을 시행하도록 되어 있다. 이 영향평가는 모든 규제에 대해 시행하는 것은 아니며, 기술, 중소기업, 시장경쟁에 영향을 미치는 것으로 판단될 때 시행한다. 전체 876건의 규제영향분석서 중에서, 기술영향평가, 중기영향평가, 경쟁영향평가 등에 대해 언급 및 논의된 규제영향분석서의 비중은 다음과 같다.

[표 18] 영향평가여부 (단위: 개, %)

구분	영향평가여부					
	기술영향평가		중기영향평가		경쟁영향평가	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
영향평가 실시	17	1.94	37	4.22	6	0.68
영향평가 미실시 (해당없음, 규제심사 비대상, 미기재)	859	98.06	839	95.78	870	99.32
합계	876	100	876	100	876	100

기술영향평가의 경우 전체 규제영향분석서에서 1.94%가 언급되어 있고, 중기영향평가는 4.22%, 경쟁영향평가는 0.68%이다. 그러나 실제 규제는 사업자에게 어떤 식으로든 영향을 미치도록 되어 있고, 시장구조상에도 영향을 미친다. 특히 경쟁영향평가에 대해 언급되는 비중이 1%도 안 된다는 것은 실제 해당 규정이 실질적 의미 없이 규정상으로만 존재한다는 한계점을 보여주고 있는 것으로 판단된다.⁶⁾

5. 논의: 비용편익분석의 한계

위에서 2019년 입법예고 시에 첨부된 규제영향분석서 876건을 대상으로 비용 분석의 한계점을 살펴본 결과는 다음과 같다.

첫째, 비용편익분석은 원칙적으로 정량평가, 예외적으로 정성평가를 하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 정량 가는 16%, 정성평가가 84%로, 정성평가 위주로 운영되고 있다. 표준형의 경우에는 정량평가 비중이 35.9%이며, 간이형의 경우에는 12.10% 비중이었다. 규제영향분석의 비용편익이 도입된지 20년이 넘었는데, 아직 정성평가가 절대적 비중을 차지하고 있는 것은 제도 집행의 한계로 파악된다.

둘째, 정량적 비용편익분석은 부처별로 편차를 보인다. 규제영향분석서마다 모두 비용

6) 특별히 중소기업을 대상으로 하지 않고 일반인 및 모든 기업을 대상으로 하는 규제라고 해도, 대기업, 중소기업에 미치는 효과는 차이가 발생한다. 모든 국민에게 10만원의 세금이 부과된다고 할 때, 가난한 사람과 부자에게 그 효과가 다르게 미치는 것과 마찬가지이다. 그러나 현재 중기영향평가는 명시적으로 중소기업에 대한 규제만을 대상으로 이루어지고 있다. 또한 경쟁평가도 명시적, 직접적으로 시장경쟁과 관련된 규제인 경우만 그 대상으로 한다. 규제로 인해 경쟁에 영향을 미치는 것에 대해서는 대상으로 하지 않고 있다.

편익분석을 계량적으로 수행한 부처도 있고, 정량분석을 거의 시행하지 않는 부처도 존재한다. 이는 객관적인 기준으로 정량적 비용편익분석이 시행된다기 보다는, 규제영향분석서를 작성하는 부처의 분위기 등의 영향이 존재하기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 전체적으로 비용은 편익보다 과소평가되는 경향이 존재한다. 비용의 경우 평균값은 772억인데, 편익의 평균값은 4725억원이다. 비용의 중간값은 26억원인데, 편익의 중간값은 542억원이다. 규제영향분석의 성격상 편익이 비용보다 더 높게 산정되는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 현재 비용과 편익의 편차가 지나치게 크다. 편익에 비해서 비용은 훨씬 낮은 수준으로 측정되고 있다.

넷째, 규제영향분석의 비용편익분석은, 그 결과에 따라 규제 제정 여부가 영향을 받는 데에 그 의의가 있다. 순비용이 플러스이면 규제가 만들어지면 안되고, 순비용이 마이너스일 때(순편익이 +일 때) 규제가 제정되어야 한다. 그런데 규제영향분석서의 순비용 부분을 보면, 순비용이 마이너스인 경우는 전체의 25.37% 밖에 되지 않는다. 75% 정도가 순비용이 플러스라고 표시되어 있다. 이것은 편익에 대해 적정히 분석되지 않고 비용 분석 위주로 규제영향분석서가 작성되기 때문에 발생한 문제이다. 편익 부분을 고려하여, 순편익이 +인 비용편익 결과가 제시되도록 할 필요가 있다.

다섯째, 비용분석은 원칙상 간접 비용을 포함하여 계산하도록 하고 있다. 그런데 피규제자에 대한 간접적 비용은 전체 비용분석 중에서 3건으로, 실질적으로는 대부분은 직접 비용만 계산하고 있다. 간이형의 경우에는 간접비용을 산정하지 않아도 된다 하여도, 표준형 156건 중에서 3건이라는 것은 한계가 존재한다. 또한 기업에 대한 규제 비용만 대부분 계산되고 있으며, 일반국민에 대한 비용은 피규제이든 피규제 이외의 경우이든 거의 계산되지 않고 있다. 기업, 소상공인에 대한 규제인 경우 그 직접 비용 부문만 대부분 규제 비용으로 계산되고 있다.

여섯째, 정부의 집행 비용 부분은 거의 고려되지 않고 있다. 어떤 규제이든 정부의 집행 비용은 발생한다. 그러나 정부의 비용이 고려된 것은 15건으로, 전체 비용 분석의 10%에 불과하다. 규제 집행 비용에 대해서는 거의 고려되지 않고 있다는 것을 시사한다.

일곱째, 규제는 어느 한 집단에만 영향이 한정되는 것이 아니라, 여러 주체들에게 다양한 영향을 미친다. 그런데 규제 비용의 경우, 2개 집단의 비용 영향이 고려된 경우는 7건이고, 3개 집단이 고려된 경우는 단지 1건이다. 이것들도 여러 주체들을 고려했다기 보

다는, 정부 비용을 고려해서 여러 집단이 고려된 것으로, 실질적으로는 어느 한 집단의 비용만 고려하고 있다. 규제 영향을 파악하는데 한계로 작용한다.

마지막으로 비용분석의 전제 개념 중 하나인 기술영향평가, 중기영향평가, 경쟁영향평가는 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 전체 규제영향분석서 중에서 기술영향평가에 대해 기술된 것은 1.94%, 중기영향평가는 4.22%, 경쟁영향평가는 0.68%에 지나지 않는다. 해당 영향평가를 활성화할 필요가 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 현재 입법예고 단계에서 공개되고 있는 규제영향분석서를 중심으로 비용편익 분석 부문에 대한 현황 및 한계를 살펴보았다. 분석결과, 아직도 정성분석이 많은 비중을 차지한다는 점, 비용보다 편익의 측정값이 상당히 큰 편차가 존재한다는 점, 규제영향분석 결과 순비용이 존재하는 규제들이 많다는 점, 간접 비용이나 정부의 집행비용, 다양한 집단에 대한 영향이 충분히 고려되지 못하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 현재 규제영향분석서는 규제의 다양한 측면을 고려하도록 하고 있고, 특히 비용편익 분석을 측정하여 규제 제정에 기여하도록 하고 있다는 측면에서 우수한 제도로 볼 수 있다. 하지만 실제 비용편익 분석 적용 단계에서는 많은 한계가 있는 것으로 보인다.

물론 현재 규제가 실질적으로 이러한 입법예고 시기의 규제영향분석에 의해서 제정 여부가 결정되는 것은 아니다. 입법예고 때 제시된 규제영향분석서는 이후 규제연구 센터에서 검증을 받고 수정을 거친다. 또 비용분석위원회 심의도 거치면서 비용편익 부문에 대한 수정 보완이 이루어진다.

하지만 비용편익분석에 대해 추후 계속해서 보완작업이 이루어진다 하더라도, 국민들에게 규제를 시행하겠다고 입법예고가 될 때는 어느 정도 구비된 비용편익 분석 결과가 제시될 필요가 있다. 본 연구에서 살펴본 입법예고 된 규제영향분석 비용편익 분석의 한계점은 이후 보다 나은 규제영향분석서가 작성되는데 주요한 시사점이 될 수 있을 것이다.

본 연구의 주요 한계점은 다음과 같다. 첫째, 규제영향분석의 비용편익 부문의 한계를 제대로 살펴보기 위해서는, 현재 규제영향분석서에서 비용과 편익이 어떤 식으로 측정되고

있는지, 비용 편익 측정의 방법론 측면에 초점을 맞출 필요가 있다. 그런데 본 연구에서는 세부적인 비용 측정 방법, 편익 측정 방법보다는 전반적인 비중, 대상 등 개괄적인 측면만을 살펴보았다는 점에서 한계가 존재한다. 이러한 세부적인 비용 측정 방법 및 편익 측정 방법의 현황 및 실태에 대해서는 추후 별도의 연구를 통해 살펴보려고 한다. 둘째, 본 연구에서 사용한 규제영향분석서는 최종본이 아니라 입법예고에 제시된 규제영향분석서라는 점에서 연구의 한계가 존재한다. 본 연구에서 사용된 규제영향분석서는 실제 규제 여부를 최종적으로 판단하는 규제영향분석서가 아니며, 단지 입법예고 단계에서 공개되는 규제영향분석서이다. 입법예고된 규제영향분석서는 한국행정연구원, KDI에서 검토되고 수정된다. 최종적으로 규제 도입에 영향을 미치는 비용편익분석에서는 본 연구에서 한계로 지적한 여러 사항들이 수정되었을 수 있다.

하지만 이와 같이 최종적으로 규제영향분석이 수정된다 하더라도, 실제 입법예고 단계에서 위와 같은 한계를 가진 규제영향분석서가 근거로 이용된다는 측면에서 문제가 적다고 할 수는 없다. 위에서 보듯이, 규제의 순비용이 더 높은 상태에서 입법예고가 이루어지고, 규제에 의해 영향을 받는 집단이 어디인지, 그리고 그 집단에 대한 비용이 어느 정도인지 고려되지 않은 상태에서 입법예고 단계까지 진행되고 있다. 일단 입법예고를 하고, 그 후에 규제영향분석, 비용편익분석을 제대로 하는 것은 규제영향분석, 비용편익분석의 존재 의미와 큰 상관이 없는 정책 결정이 될 수 있다. 본 연구는 이러한 입법예고에서의 규제영향분석의 향후 개선 방향성을 제시하였다는 점에서 실천적인 시사점이 존재한다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 고효진. (2017). 식품안전규제의 근거기반 정책결정 관리방안 - 증거기반 정책결정으로서의 규제영향분석 제도 분석을 중심으로, 한국농식품정책학회 학술대회 논문집 (2017): 121-138.
- 국무조정실. (2019). 규제영향분석서 작성지침.
- 김유환. (2019). 규제영향분석에서의 비용-편익분석의 개선방안과 법적 문제, 공법연구 48(2): 241-276.
- 김태운 외. (2008). 한국 정부의 규제영향분석의 수준, 규제연구 17(2): 133-170.
- 김태운. (2011). 규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구, 규제연구 20(2): 3-31.
- 박장호. (2012). 규제영향 분석시 사회적 할인율에 대한 연구, 현대사회와 행정 22(3): 29-51.
- 박장호 외. (2009). 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의, 행정논총 47(1): 255-274.
- 이종한. (2006). 금융분야 규제영향분석 활성화 방안에 관한 연구, 한국행정학회 학술발표논문집. 2006: 21-49
- 이민호. (2018). 규제영향분석과 규제사후영향평가 - 대체적 혹은 보완적 관계? -, 한국정책학회보, 27(4): 195-224.
- 이혁우 외. (2011). 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구 20(1): 33-61.
- 이혜영 외. (2007). 규제영향분석의 효과적 시행을 위한 역량 연구 -공무원 인식조사를 중심으로-, 한국정책학회보. 16(2): 181-210.
- 최무현. (2013). 위험 및 안전분야 규제영향분석제도의 개선방안에 관한 연구, 한국위기관리 논문집 9(9): 1-24.
- 최성락. (2019). 규제관리시스템 운영실태. 감사연구원 용역보고서.
- 국민참여입법센터 홈페이지 opinion.lawmaking.go.kr.

A Study on the Current Status and Limitations of the Cost-Benefit Analysis Section of the Regulatory Impact Analysis Report

Choi, Seong Rak & Lee, Hye Young

Existing studies on RIA focus mainly on the system and operation of regulatory impact analysis. Therefore, there is a lack of empirical research on how actual cost-benefit analysis in RIA is conducted. In order to overcome these limitations, this study attempted to empirically examine the status of cost-benefit analysis in the regulatory impact analysis. To this end, the current status of the cost-benefit analysis in the regulatory impact analysis was analyzed in this study, focusing on 876 regulatory impact analyzes made in 2019. We have reviewed how much quantitative analysis is actually conducted, what are the measured values of cost and benefit, whether the target of analysis is sufficiently considered when measuring cost benefit, and whether various impact assessments are conducted. According to the analysis of the cost-benefit analysis in the regulatory impact analysis, most of them are based on qualitative analysis, there are significant deviations in the measured value of benefits rather than the cost, and the net cost of the regulatory impact is represented above zero in many cases. In addition, little indirect costs were considered, and government enforcement costs were rarely considered, and the impact on various groups was not properly considered. In

order for the regulatory impact analysis to have a more positive impact on the establishment of high-quality regulations, these limitations in cost-benefit analysis need to be supplemented.

Keywords: regulatory impact analysis, RIA report, cost, benefit, BCA