

## 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의

박 장 호\*·임 보 영\*\*

### <目 次>

- I. 서 론
- II. RIA의 개념과 발전과정
- III. RIA에 대한 부정적 평가
- IV. 부정적 평가에 대한 반론 : RIA가 필요한 이유
- V. 기존의 부정적 평가에 대한 반론
- VI. 결론 및 제언

### <요 약>

정부가 기업이나 시민들에 가하는 규제는 과연 어떤 경우에 정당성을 가지는가? 규제선진국으로 일컬어지고 있는 OECD 국가의 경우 규제에 의한 편익이 비용보다 크면 규제는 정당성을 확보한다고 본다. 세계 각국은 규제에 의한 비용과 편익을 경제학적 방법론을 원용하여 측정하는 규제영향분석을 발달시켰고 RIA는 정부정책을 집행하는 논리체계로서 기능하고 있다. 본 논문은 RIA의 한계와 무용론을 주장하는 부정적인 논거들을 정리하고 경제적 합리성이 아닌 정치적 합리성이 지배하는 정책결정과정으로 인해 역설적으로 RIA가 실효성을 입증 받고 있다는 반론을 제기하였다.

RIA에 대한 비판적인 평가는 크게 5가지 범주로 정리할 수 있다. 비용과 편익의 계량화에 대한 논란, 통계조작의 가능성, 공리주의 철학에 바탕한 형평성 무시, 경제학자의 왜곡된 정치참여욕구, RIA가 또 다른 형식주의라는 것 등이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 정책결정과정을 합리성 기준에서 분석해보면 정치적 합리성과 경제적 합리성이 서로 경합하지만 궁극적으로 정치적 합리성을 극대화하기위해 경제적 합리성을 동원하게 되고 결국 경제적 합리성에 바탕을 둔 RIA는 유용한 수단으로 기여함을 알 수 있었다. 따라서 RIA가 좀 더 유용한 의사결정수단이 될 수 있도록 방법론적 문제점들을 해결하려는 노력을 기울일 필요가 있다.

【주제어: 규제영향분석, 정치적 합리성, 경제적 합리성, 비용편익분석】

\* OECD 공공관리지역개발국 규제개혁과(GOV/REG), 국무총리실 부이사관(zen135@naver.com).

\*\* 감사원 부감사관(iby1004@chol.com), 교신저자

논문접수일(2009.1.14), 수정일(2009.3.11), 게재확정일(2009.3.23)

## I. 서론

정부의 역할이 개인의 자유와 행복을 보장해주는 공공선인지 아니면 자유로운 개인을 억압하는 통제기구인지에 대한 질문과 답변은 현대의 있어서는 약간은 시대착오적일 수 있다. 인류지성사에 충격을 주었던 마르크시즘이 소련에서 시행된 결과 오히려 정부의 간섭과 통제가 더 심화되어 나타났고, 자유방임을 기조로 한 서구자본주의도 계층간의 조화와 사회발전을 위해 정부의 역할을 인정하기 시작하여 현대에 있어서는 오히려 시민의 정부에 대한 의존도와 정부의 시장에 대한 영향이 점점 더 증대하여 과도하다는 평가까지 나오고 있는 실정이다.

현대의 사회에는 과거 젊은 지식인들을 흔들었던 국가존재의 이념적 정당성에 관한 문제보다는 국가가 어떻게 기능하는 것이 더 효율적이며, 시민의 자아실현을 보장할 것인가 하는 문제로 귀결되고 있다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 그리하여 각국의 가버넌스 자체에 대한 비교연구와 운영 메카니즘에 대한 연구가 더 중요한 사회과학도의 관심사가 되어 가고 있다.

세계 각국의 정부는 고유의 역사적 문화적 특성을 가진 가버넌스 체제를 발전시켜왔고 각국의 사회경제발전에 직접 또는 간접적으로 관여하고 있다. 주로 어떤 식으로 시민과 시장에 개입하고 있을까? 징세와 재정지출이라는 관점에서 정부의 개입정도와 양태를 논하다가 현대의 정부학은 정부의 정책이 이루어지는 형식과 방법에 대해 크게 관심을 보이고 있다. 정부의 역할은 의회가 직접 제정한 법률 또는 의회로부터 위임받은 행정입법에 의해 주로 구체화되는데, 최종적으로 정부나 지방정부에 의해 집행되는 때에는 규제라는 형식의 외투를 입고 나타나는 경향이 대부분이다.<sup>2)</sup>

정부의 민간부분에 대한 개입이 과도해 지면서 규제로 인한 비효율과 공공부문 확장에 따른 민간부분에 대한 자율성 침해의 문제는 규제개혁을 이슈화 하게 되었으며, 최근에는 과소규제로 정부정책의 방향타가 존재하지 않을 때 규제의 수준을 적정하게 하는 것과 정책상황을 둘러싼 자연적, 사회적 위험(risk)을 포함하여 연구하는 경향으로 외연이 확장되고 있다.

이런 경향과 더불어 규제정책에서 가장 기본적이면서도 중요한 테마는 정부

1) 국가의 존재나 가치에 대해서는 다양한 이념적 스펙트럼을 가진 정치철학이 존재한다. 플라톤에서부터 시작하여 맑시스트, 홉스, 로크 외에도 국가의 자율성을 의심한 이론들까지 있으나, 이를 논하는 것은 본 소고의 범위를 넘는 것으로 판단된다.

2) 정부정책이 규제를 포함하고 있는 것이 많고, 또 규제정책을 통해 정부가 행정목적 달성을하려고 하는 경향이 심해져 최근에는 규제국가라는 용어까지 나타나게 되었다.

가 기업이나 시민들에 가하는 규제가 과연 어떤 경우에 정당성을 가지는가?에 관한 질문이다. 국가권력의 개인의 자유에 대한 간섭정도나 정부의 존재가치는, 전술한바와 같이, 인정된다고 본다면 남은 문제는 어떤 경우에 정부가 형성하고 집행하는 규제가 정당성을 가지는가? 하는 질문으로 좀 더 구체적으로 귀결될 수 있다. 규제선진국으로 일컬어지고 있는 OECD국가의 경우 규제로 인한 편익이 비용보다 크면 규제는 정당성을 확보한다고 본다. 세계 각국은 규제정책의 중요성을 파악하고 규제로 인한 비용과 편익을 경제학적 방법론을 원용하여 측정하는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, 이하 RIA)을 발달시켰다. 그리고 대부분의 국가에서 RIA를 광범위하게 활용함으로써 RIA는 현대 규제국가에서 정부정책을 집행하는 논리적 근거를 제공하고 효율성을 제고하는 논리체계로서 기능하고 있다.

그렇다면 규제로 인한 비용보다 편익이 크다는 것은 무엇을 의미하는 것일까? 비용과 편익은 측정이 가능하고 방법론상 객관성과 유효성이 입증될 수 있을까? 세계 각국의 정치, 경제, 사회구조가 서로 상이한데 RIA가 일률적으로 적용될 수 있는 만병통치약이 될 수 있는가? 당장 현재에 있어서는 비용이 많이 드는 것으로 나타나지만, 안보 등의 이유로 꼭 도입해야 되는 규제가 있다면 그것은 무슨 근거로 정당화 될 수 있는가? 중앙규제행정기관이 부문별 집행기관에 RIA를 요구하는 것 자체가 또 다른 red tape가 아닌가? 등의 문제가 중요한 문제로 대두되고 있다. 본 연구는 RIA와 관련된 이런 문제들에 대한 입장을 정리하고자 하였다.<sup>3)</sup> 이런 문제들에 대한 논리적 정리와 답변은 향후 규제행정학의 발전을 위한 이론적인 측면 뿐 아니라 정부기능과 역할의 향상을 위한 실무적인 측면에서도 충분히 가치 있는 일이라고 할 수 있다.

## II. RIA의 개념과 발전과정

### 1. RIA의 개념

규제영향분석(RIA)은 기본적으로 규제가 어떤 영향을 미치는가를 알아보기 위한 것이다. 규제는 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등 또는 조례, 규칙

3) 규제영향분석의 본질인 비용-편익분석은 기본적으로는 후생경제학에 논리적 기반을 두고 있으며 깊이 있는 논의를 위해서는 Pareto기준과 이를 발전시킨 Kaldor-Hicks기준을 한축으로 하여 논리를 전개하여야 하나, 이에 대해서는 이미 많이 소개되어 있으므로 경제학적 시각에 의존한 논리전개를 피하고자 한다. Pareto 및 Kaldor-Hicks에 대해 자세한 것은 김태윤, 김상봉(2004)pp.7-54, Graham(2008)pp.111-136 참조

에 규정되는 사항으로 정의될 수 있다.(행정규제기본법 제2조) 규제영향분석(RIA)은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회, 경제, 행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측, 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말하는 것으로 정의될 수 있다.(행정규제기본법 제2조)

규제영향분석에서 말하는 객관적이고 과학적인 방법이 무엇인가? 에 대해 현행법상 명확한 법규는 없지만 현재 있는 규제나 새로 도입되는 규제의 긍정적이거나 부정적인 영향을 체계적으로 평가해 보고자 하는 다양한 방법론이거나 일련의 과정을 뜻한다고 볼 수 있다. 선진제국에서 사용하고 있는 규제영향분석은 정도의 차이는 있지만 주로 경제학적방법론을 원용한 비용편익분석(Benefit-Cost Analysis, 이하 B/C분석)을 활용하는 것이 일반적인 경향이다.<sup>4)</sup>

## 2. 발전과정

규제영향분석이 맨 처음 어디에서 시작되었는가에 대해서는 명확하지 않은 면이 있다. 1844년 프랑스의 경제학자 듀뵈이(Jules Dupuit)가 교량작업을 하면서 들어가는 비용과 편익을 계산했다는 설부터 1900년대 초 미국공병부대(The U.S. Army Corp of Engineers)의 교량작업에서부터 사용되기 시작한 것을 1930년대 뉴딜정책을 추진하면서 댐건설에 소요되는 비용과 편익을 계산하기 시작했다는 설 등이 있다.<sup>5)</sup> 편의상 초기의 역사를 고증하는 것은 다음번으로 미루고 RIA를 가장 엄격하게 실시한다고 알려진 미국을 중심으로 그 이후의 발전과정을 살펴보는 것은 향후 논의의 전개를 위해 의미가 있는 일이라고 생각된다.

세계2차대전을 거치면서 초강대국으로 등장한 미국은 1960년대와 70년대를 거치면서 건강과 안전, 환경문제가 경제문제 못지않게 중요 문제로 대두되었고 이에 대한 정부규제도 급격히 증가하게 되었다. 이런 사회적 규제는 기업에 부담요인으로 작용하기 시작하였고 이에 대한 불만이 재계에서 터져 나오자 닉슨 행정부는 1971년에 백악관 내에 비밀그룹을 두고 정부의 규제에 대한 평가를 시작한다.<sup>6)</sup>

4) 비용 편익분석과 유사개념으로 비용-효과성분석이 있으나, 이는 비용편익분석이 수행되기 어려울 때 대체적으로 활용되는 기법으로 비용편익분석의 일부분으로 광범위하게 정의될 수 있으며 여기에서는 논의되지 않을 예정이다. (OECD, 2007a, Regulatory Mananagement Systems across OECD countries pp.16-18)

5) Zerbe(2007)는 B/C분석의 공식적인 기원이 미국에서 1902년의 Rivers and Harbor Act로부터 시작하며, 이후 발전과정도 의회중심이라고 주장하고 있다.

6) 이 비밀그룹이 시행한 일련의 평가가 'Quality of Life Program'이라고 불렸다. (OECD, 1997, p.72)

이 그룹은 규제의 영향에 대한 과학적인 분석과 평가보다는, 주로 상무성으로부터 정보를 전달받아 반기업적인 환경관련 규제의 신설을 가급적 억제하려고 노력했기 때문에 이에 반대하는 그룹과 논쟁을 촉발시켰다. 이런 논쟁의 결과 경제학적인 분석 없는 논쟁은 이익단체 간 대리 정치행위에 불과한 소모전이라는 인식이 확산되었고 논쟁에 과학적 근거를 제공하고 정부정책결정과정의 수준향상을 위한 경제분석의 중요성이 대두되게 되었다.

이어 등장한 포드행정부는 당시에 현안이 된 스태그플레이션의 해법에 골몰하게 되었고 모든 정부부처에 새로 도입하는 규제에 대해서는 그 규제정책의 도입이 인플레이션에 어떤 영향을 미치는지에 대한 검토를 수반할 것을 지시하였다. RIA의 선조격으로 불릴 수 있는 Inflation Impact Statements를 작성하는 과정에 경제학자들이 참여하게 되었고 그들의 관심사는 새로운 규제를 도입하는 것이 인플레이션에 영향을 미치는가? 미친다면 얼마나 미치는가? 에 집중되었다.

결국 규제도입으로 인한 비용이 편익을 초과하지 않는다면 인플레이션을 야기하지 않을 것이라고 깨달은 경제학자들은 Inflation Impact Statement를 비용편익분석으로 발전시키게 되었고 그 중에서도 연간 비용이 1억 달러를 상회하는 것으로 예상되는 규제에 집중하게 된다. 연구기관이나 학계에서도 정책결정을 위한 참고자료로 경제분석이 각광을 받게 되고 그동안 미국의 입법부와 행정부의 주요 포스트를 차지하고 있던 Legal Mind로 무장한 법률가들과의 경쟁을 거쳐 비용편익분석은 정책결정을 위한 필수 참고자료로 자연스럽게 유권자와 정부정책결정자들에게 받아들여지게 된다. 그리고 카터 행정부에서 규제의 경제적 분석이 더욱 발전하다가 레이건, 부시, 클린턴 정부를 거치면서 비용편익분석은 더욱 정교해지고 대통령 행정명령(Executive Order)을 통해 법적으로 뒷받침되면서 규제에 대한 비용편익분석이 더욱 강화된다.

OECD 각국에서도 규제에 대한 관심이 증가하면서 미국과 비슷하게 또는 약간의 시차를 두고 각국 실정에 맞는 비용편익분석기법이 발달해 왔으며, 1997년 OECD 각료급회의에서는 RIA를 규제의 개발, 평가, 개혁과정에 적극 활용할 것을 권고하는 문서를 채택하기에까지 이르렀다.<sup>7)</sup>

### Ⅲ. RIA에 대한 부정적 평가

현재 세계 각국이 사용하고 있는 RIA에 대해서 유용한 분석틀이라는 일반적인 평가 외에도 여러 가지 비판적인 평가가 있다. 비용과 편익을 객관적으로 계

7) 1974년 수개의 국가만이 실시하던 RIA가 2005년 현재는 터어키를 제외한 OECD회원국 전체에서 RIA를 실시하고 있는 것으로 조사 되었다. (OECD, 2007a, p.25)

산해내는 문제에서부터 시작하여 형평성에 관한 논란 등 여러 의문점과 비판이 제기되어 왔는데, 이를 크게 5가지 범주로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.

### 1. 비용과 편익의 계량화에 대한 논란

B/C분석의 가장 큰 강점이자 특징은 비용과 편익이 돈으로 계량화된다는 점이다. 사업을 추진하거나 정책을 형성하는 과정에서 각종 비용과 편익이 단일한 기준의 화폐로 계량화되는 것은 의사결정자들에게 상당히 유용한 판단근거를 제공해 준다. 그러나 이런 계량화과정에서 비용과 편익이 왜곡 없이 과연 정확히 계량화될 수 있는가? 하는 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 예를 들어 안전에 관한 규제를 도입하여 인간의 생명을 구할 수 있다는 가정 하에 RIA가 시행된다면 그 생명의 가치는 얼마로 해야 할까? 평균적인 생명의 가치가 객관적으로 나타내어 질수 있을까? 노르웨이 재무부는 통계학적 생명의 가치를 약 190만 유로로 권고하고 있는데 미국과 캐나다 정부는 100만 달러와 1,000만 달러의 범위 내에서 사용할 것을 권고하고 있다.(OECD,2007) 반면에 우리나라 정부와 같이 권고안이 없는 경우도 있다. 어떤 기준을 적용하는 것이 객관적인지에 대해 국가 간을 비교하든 한국가내에서 부문 간이든 논란이 많을 수밖에 없다.

B/C분석에서는 비용과 편익이 기준년도에 일회성으로 끝나지 않고 5년이나 10년 등 미래에 걸쳐 계속 발생하는 경우가 많다. 미래의 발생비용이나 편익을 평가하기 위해서는 현재의 가치로 할인하여야 하는데 이때 사용되는 할인율이 OECD회원국 내에서도 국가마다 다르게 적용되고 있다.<sup>8)</sup> 덴마크는 6%의 할인율을 적용하는 반면, 노르웨이는 4%를 적용하고 있고 프랑스의 경우 2005년 전에는 8%를 사용하다가 2005년 이후에는 4%를 사용하고 있다. 미국은 7%의 사용을 권장하고 있는데 민감도 분석을 실시할 경우 3%까지 사용할 것을 권고하고 있으니 다른 조건이 동일할 경우 7%할인율을 적용하다 3%로 B/C분석을 할 경우 비용과 편익에 상당한 수치변화가 나타나는 것은 자명한 이치다.

그나마 할인율이 3%에서 10%로 국가마다 상이하더라도 설정되어 있는 경우는 파라미터를 바꿔가며 민감도 분석이 가능하고 대안별로 선호체계가 성립될 수 있지만, 우리나라와 같이 할인율에 대해서 규제영향분석지침(RIA guide book)에 언급조차 되지 않으면서 비용과 편익을 계측해 낼 것을 요구하는 경우 계량화에 대한 회의가 들지 않을 수가 없는 것이다.<sup>9)</sup>

8) 좀더 자세한 것은 OECD,2007b, SC/GRP pp.4-24.

9) 우리나라의 경우 행정규제기본법 제정 이후 국무총리실, 규제개혁위원회, 행정연구원등을 통해 규제개혁의 이론과 방법론이 발달되어 왔다. OECD를 통한 선진사례와 새로운 동향에 대한 연구와 적용도 추진되어 온 것이 사실이나, 저자들이 아는 한, 아직까지 사회적 합의가 형성된 할인율이나 민감도 분석사례는 없는 것으로 파악된다. 좀더

이런 기술적인 문제점과 아울러 제기되는 이슈 중 중요한 것은 B/C분석으로 대표되는 경제적 분석이 적합하지 않은 상황이 사회과학이나 정책결정의 영역에 많다는 것이다. 정책결정이나 규제의 대상이 감성과 문화, 평등의식 등 정치적 속성을 가지고 있기 때문에 계량화가 기술적으로 어려울 뿐 아니라 계량화해서 수치로 결과를 나타낼 수 있다고 해도 정치적 판단이 선행하거나 지배하고 있는 영역의 문제이기 때문에 B/C분석의 결과를 활용할 필요도 없고 해서도 안된다는 것이다. 즉 분석은 경제적 합리성을 바탕으로 하지만 실제 활용되는 전장은 정치적 합리성의 영역이라는 것이다.

규제가 대상으로 하는 인간사의 대부분은 선거에서의 표와 이익집단을 의식한 정치적 판단이나 힘겨루기의 문제이고 경제적분석이 가능한 영역이 오히려 예외적이고 소수이기 때문에 냉철한 이성을 바탕으로 하는 B/C분석이 정치적 판단을 요하는 정책결정이나 규제에는 전혀 적합하지 않을 수도 있으며, 실제 정부정책의 형성이나 집행에 이를 활용하는 것은 엉뚱한 결과만을 초래하는 헛수고뿐 아니라 위험한 선택일 수도 있다는 것이다.

## 2. 통계조작의 가능성

전술한 바와 같이 비용과 편익의 분석이 수학문제를 푸는 것처럼 간단명료하게 계산될 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 규제입안자는 공공선을 달성해야 한다는 정책적 판단에 의해서건 이익집단에 포획되어서건 규제를 입안해야 하는 경우가 있다. 통계적 기법을 활용하여 비용과 편익을 신뢰구간 내에서 계산해 내는 경우 정책당국자는 비용은 과소 계산하고 편익을 과다 계상하여 규제의 입안을 용이하게 하려는 유인이 있을 수 있다.

특히 정치적으로 꼭 실현시켜야 하는 규제이거나 조직 이기주의에 의한 조직 논리상 규제도입이 요구되어질 경우 비용에 대한 항목을 누락시키거나 명확하지 않은 편익을 발굴하여 편익은 과다하게 계상하고 할인율은 최고 낮은 것으로 적용하면 B/C분석상은 그럴듯한 결과를 도출할 수 있다. 또한 민감도 분석 시 규제입안에 유리한 파라미터를 사용하고 정성적인 요인을 추가로 가감하면 B/C분석을 원하는 대로 끌고 가는 것이 더 용이해질 수 있고 규제입안자가 승진이나 조직 내 인정에 대한 욕구가 강하면 강할수록 이런 경향은 더 심해질 수가 있다.<sup>10)</sup>

자세한 것은 국무총리실(2008), 규제개혁혁신포럼(2005)참조

10) 세계 각국의 규제영향분석을 재평가 해본결과 비용이나 편익측정에 있어 오류가 있기도 하고 비용이나 편익의 변동범위에 있어 최대치와 최소치를 자의적으로 활용함으로써 규제의 개발에 영향을 미칠 수가 있는 것으로 밝혀졌다.(OECD,1997,p.81) 또한 RIA를 수행한 기관별로 볼 때 RIA가 형편없이 작성된 것에서 잘 작성된 것으로

### 3. 공리주의 철학에 바탕한 형평성 무시

주지하다시피 B/C분석은 Adam Smith를 시조로 하는 현대의 주류경제학에 이론적 바탕을 두고 있고 철학적으로는 사회전체의 후생이 증가하면 선이라는 J.Bentham 이나 J.S.Mill의 공리주의에 바탕하고 있다. 공동체에서 몇 명의 희생양을 만들어도 사회후생이 증가하면 공동선이 달성되는 것이냐? 등의 기초적인 비판은 공서양속에 반하면 어떤 것들도 정당성을 확보할 수 없다는 자연법적 가치관이 문명사회에 면면히 흐르기 때문에 도덕성의 문제로 B/C분석을 비판할 수는 없다.

그러나 니이체가 이미 설파한 바와 같이 현대사회에서는 선과 악의 경계가 점점 모호해지고 있는 것이 하나의 특징이므로 도덕성의 문제와는 다른 형평성의 문제가 중요해지게 된다. 정부의 정책이나 규제가 시행됨으로 인해 직접적 이익을 얻거나 최소한 반사적 이익이라도 얻는 집단과 상대적으로 박탈감을 느끼는 집단이 존재하게 된다. 그러나 RIA는 사회구성체 내에서의 집단간 형평성의 문제에 대해서는 큰 초점을 두지 않고 있으며 혹시 나타날지도 모르는 세대 간 형평성의 문제에 대해서도 마찬가지로 큰 고려를 하지 않고 있다.<sup>11)</sup>

### 4. 경제학자의 정치참여 욕구가 왜곡된 형태로 분출된 것이라는 설

Hahn과 Tetlock(2008)은 미국의 중요규제에 대한 RIA를 사례별로 살펴보고 B/C 분석이 실증적인 측면에서 명확하게 성공적이지 않았던 것 같다고 평가했다. 비용과 편익을 객관적으로 계량화했다고 평가하기에 어렵고 그 분석방법도 세월에 따라 개선되었다고 보기에 어렵다고 했다. 그럼에도 불구하고 비용편익분석이 규제도입여부 등과 관련해서 계속 논의되고 있는 것은, 정치가들이 판단하기에, 경제학자들이 정치과정에 개입하고 싶어 하는 이익집단 중의 하나로서 계속 정부나 입법기관에 B/C분석에 관한 내용을 자료로 제공하기 때문이라고 결론 내리고 있다.<sup>12)</sup>

그런데 정치가와 경제학자들의 판단기준중의 중요한 차이는 정치가는 표를 의식하여 분배문제에 관심을 두는 반면, 경제학자는 공리주의의 원칙에 입각하여 사회후생의 문제, 즉, 편익이 비용을 초과하느냐에 관심을 두기 때문에 비용편익분석의 결과가 정치과정의 한부분에서 크게 채택되기가 어렵고 보조적인 단순 참고자료로만으로 활용가치가 전략할 수도 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

수준차이가 많이 난다는 주장도 있다. (Hahn,1996, p.17)

11) 좀더 자세한 것은 Kenneth J. Arrow et al.(1996),p.7

12) Hahn and Tetlock(2008), p.78

13) Hahn and Tetlock(2008), p.82

## 5. RIA개발도상국의 경우 또 다른 형식주의(red tape)

경제적으로 볼 때 선진국과 개발도상국의 차이가 있듯이 RIA의 경우에 있어서도 그 방법론과 유효성 그리고 정책과정에 미치는 영향에 따라 양극단이 존재할 수 있다. 미국의 경우는 RIA의 중요성이 상당히 광범위하게 인정되어 있고 주로 엄격한 계량화를 추구하고 있는 RIA선진국으로 분류될 수 있고 RIA에 대한 개념이 없거나 이제 형성중인 나라들도 스펙트럼상의 한쪽 끝에 놓을 수 있다. 계량화기법이 발달하지 않았거나 기초통계자료가 부족하여 RIA의 수준이 중간정도의 위치에 있는 것으로 분류될 수 있는 국가들도 있다.

생명의 가치나 시간에 대한 가치가 명확히 계량화 되어 있지 않고 할인율에 대한 합의가 형성되어 있지 않은 RIA측면에서의 개발도상국가에서 미국등과 같은 RIA 선진국수준의 RIA 분석을 요구하는 것은 정부기관 내에서 또 다른 형식주의를 야기하는 결과만 야기할 수 있다. 유럽국가의 경우 지나친 계량화가 각국의 고유한 문화적 특성을 반영하지 못할 수 있다고 평가하기 때문에 정성적인 분석이 하나의 중요한 RIA 요소로 작용하고 있다.

반면에 우리나라 등의 경우에는 계량화를 도외시한 채 정성적인 평가만 하면 분석의 신뢰성이 떨어진다는 비판이 있을 수 있다. 그리하여 계량화에 집착하게 되면 적당한 통계기법을 찾는 문제가 생길수도 있고 무엇보다 필요한 통계자료가 존재하지 않는 경우가 생길수도 있다. 규제입안자가 무리하게 계량화를 추진하다보면 맥락에 맞지 않는 proxy변수나 추정치라도 쓰게 되는 상황이 생기고 결국 이는 RIA 분석서를 작성해야 하는 실무자에게는 하나의 또 다른 형식적인 문서에 불과한 것이 될 수 있는 것이다.<sup>14)</sup>

## IV. 부정적 평가에 대한 반론: RIA가 필요한 이유

### 1. 의사결정과정의 양태를 통한 반론

전술한 바와 같은 비판에도 불구하고 우리는 RIA가 여전히 유용한 툴이라 주장할 수 있다. RIA가 일어나는 분야는 자연과학의 영역이 아닌 사회과학의 영역이고 사회과학에서 사회현상이나 정책을 관찰하고 분석하는데 있어 가장 중요한 판단 근거로는 정도의 차이는 있지만 합리성에 근거한 의사결정이라고 볼 수 있다. 직관 또는 감에 의한 결정(rule of thumb)은 다년간의 경험이나 초

14) 우리나라 각 부처 규제영향분석의 수준과 양태 등에 관해 좀더 자세한 것은 국회예산처 (2008)참조

자연적인 능력에 의지하는 것으로 소설이나 영화에서와 같이 기적적인 결과를 낼 수도 있으나 정책결정을 직관 또는 감에 의존해서 하기는 곤란하다. 그래서 혼돈 속에서도라도 합리성을 추구하는 것이 정책결정의 올바른 양태임에 이론이 있을 수 없을 것이다. 정책결정을 위한 합리성에는 어떤 것들이 있을까?

정책은 주지하는 바와 같이 상위목표(ends)와 수단(means)간의 연계구조로 이루어진다. 정책의 목표는 분명한 경우와 그렇지 않을 때, 그리고 그 목표를 달성하기위한 수단이 명확한 경우와 그렇지 않을 때로 나누어 질 수 있다. 이를 조합해 보면 결국 규제입안자가 당면하는 상황은 아래와 같이 4가지 matrix하의 정책상황으로 귀결된다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

<그림 1> 규제입안자가 당면하는 4가지 정책상황

		정책수단에 대한 지식	
		완전	불완전
정책목표에 대한 인식	명확	I	II
	불명확	III	IV

I 과 같이 정책목표가 명확하고 그에 대한 정책수단도 명확한 경우 자연과학적 현상을 분석하는 것과 비슷한 상황이 되고 경제적 합리성이 지배하는 상황이라고 볼 수 있다. IV와 같이 정책목표도 명확하지 않고 이를 분석하기 위한 수단도 명확히 통제할 수 없는 경우 정치적 합리성이 지배한다고 볼 수 있으며 이런 경우 계량화된 분석을 엄격하게 고집하는 것은 기술적으로 달성하기 어려울 뿐 아니라 기술적 분석이 성공한다 하더라도 큰 의미가 없는 경우가 많다.

이런 경우 정치적 합리성을 극대화시키기 위한 정책결정이 필요하며 비용편익분석에 대해 엄격하게 계량화될 것을 요구하지 않고 유연화시킨다면 충분히 정치적 합리성도 제고시킬 수가 있다. 즉 정성적 분석이 RIA평가요소로 들어간다면 충분한 보완이 가능한 것이다. 또한 public consultation이 RIA의 핵심요소로 자리 잡기 시작한 최근의 경향은 정치적 합리성이 지배하는 규제입안에서도 B/C 분석에 바탕을 둔 RIA의 유용성에 대한 의문을 불식시킬 수 있고 RIA가 수행된 이후 그 결과나 분석서가 계속 제3자에 의해 모니터 된다면 이는 경제적 합리성이 시간을 두고 관찰되면서 정치적 합리성을 충족하는 것으로 해석될 수 있다.

논의를 깊게 하기 위해 정책결정이 바탕을 두고 있는 의사결정에서 가장 중요한 합리성에 관해 심층적으로 분석해 보면, Diesing(1962)은 합리성을 사회에서 직면하는 상황에 따라 기술적, 경제적, 사회적, 법적, 정치적 합리성의 5가지로 나누고 사회과학적 논의를 전개했다. 5가지의 합리성은 각각 기능적인 측면과

15) 자세한 것은 강신택(2000)참조

실제적인 측면을 가지고 있으며, 무엇보다 어떤 문제를 해결해야 하는 상황에 맞는 합리성이 따로 존재한다고 보았다. 그는 이 다섯 가지의 합리성이 서로 경합하지만 독립적으로 존재하면서 서로 고유의 가치를 가지고 있다고 보았다. 즉 정치적 합리성이 필요한 상황에서도 경제적 합리성은 경합하면서 고유의 가치를 가지고 있고 경제적 합리성이 필요한 상황이지만 정치적 합리성이 경합하고 고유의 가치를 가질 수 있는 것이다. 그러면 정치적 동기나 행위를 경제학적으로 분석할 수 있을까? 현대의 주류경제학이 바탕으로 있는 최대의 기본가정은 인간은 이기적이고 자기의 효용을 극대화하기 위해 행동한다는 것이다. 개인의 목적함수(objective function)는 예산제약 하에서 효용극대화이고 기업은 기업의 이윤을 자원제약 하에서 최대화 하려고 한다. 정치가들의 목적함수는 선거를 통한 정치권력의 획득이라고 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 현직에 있는 사람은 재선을 원하고 경쟁자는 그것을 빼앗으려고 한다. 선거의 승리는 경제나 사회발전을 총합한 개념인 사회후생의 증대가 가시화 될 때 달성될 확률이 높고 정치권력자는 가용한 수단을 동원해 경제문제나 사회문제를 조정해 보려고 하는 유인에 빠지게 된다.

시장경제를 취하고 있는 정부에서는 선거전 유권자의 환심을 사기 위해 정부 재정지출을 늘리거나 금리인하를 통해 경기활성화를 유도하게 되는 경향이 있다.<sup>17)</sup> 러시아와 같은 나라는 선거전 최저임금을 인상하는 경향을 보이고 라틴아메리카 국가들의 상당수는 선거전 대미 달러환율에 정부가 개입하는 경향을 보였다.<sup>18)</sup> 이런 정책은 주먹구구식의 판단 하에 일어나지는 않는다. 경제적 분석을 거치고 이론적 바탕과 과거의 경험치를 실증적으로 분석해 본 후 정책결정이 내려지게 된다. 결국 정치적 행위에 경제적 합리성이 동원되게 되는 것이다. 정부의 정책과정은 정치과정의 일부분 또는 하위부문으로 볼 수 있다. 정치적 합리성이 지배하는 상황에서라도 경제적 합리성은 정치적 합리성을 달성하기 위한 주요수단으로서 충분히 활용되고 있는 것이다.

결국 불확실성이 지배하는 상황이나 정치적 합리성이 지배하는 상황이나 간에 경제적 합리성은 필수 불가결한 고려요소라고 볼 수 있고 경제적 합리성을 기본 바탕으로 하고 있는 RIA는 상당히 유용한 수단이라고 논리적으로 생각할 수 있다. 그렇다면 정치과정이나 행정과정에 있어 RIA분석서는 계속 유용한 분석틀이다. 이를 원용한다면, 정치적 합리성이 지배하는 상황에서라도 의사결정의 판단 준거를 제공해 주기 위해서는 경제학적 분석틀이 중요하고 RIA는 가장 보편적이고 설득력이 있는 방안이 될 수 있는 것이다.

16) 좀더 자세한 것은 Tufte(1978)

17) Nordhaus(1989)

18) 자세한 것은 Alesina(1991) 참조

## 2. 사례를 통한 고찰

우리는 여기서 사례를 통해 RIA의 유용성과 무용성, 개선사항이나 여태까지의 논란을 확인해 볼 필요가 있다. 미국 국가고속도로교통안전청(NHTSA: National Highway Traffic Safety Administration)은 교통사고를 줄이기 위해 차량 뒷 중앙에 정지등(CHMSL: Center High-Mounted Stop Lamp)을 설치하도록 하는 차량안전 규제(FMVSS : Federal Motor Vehicle Safety Standard No.108)를 1986년부터 생산되는 자동차 모델에 적용하기로 결정했다.<sup>19)</sup>

NHTSA는 규제영향분석의 신뢰성 등을 알아보기 위해 규제도입 전 2번에 걸쳐 별도의 규제영향 분석을 FMVSS No.108에 대해 실시하여, 비용과 편익에 대해 측정해 보고 관련 집단의 의견을 청취했다. 규제가 도입되고 난후 도입된 규제가 애초 목적을 충족하는지에 대해 다시 3번의 사후적인 규제영향분석을 실시하여 평가를 시도하였다. 이런 사전, 사후적인 일련의 분석과정을 거쳐 차량 정지등을 의무적으로 장착하게 한 규제가 효과가 있는지 판단해 보고 추가 확대할지 여부를 결정하였다.

애초 1981년에 공식제안된 FMVSS(No.108) 규제의 타당성을 알아보기 위해 NHTSA는 1980년 사전 규제영향분석(PRIA: Preliminary RIA)을 실시한다. PRIA에서는 CHMSL이 장착되면 연간 1,511,000건의 교통사고가 줄어들고 1,339,000건의 사고는 사고의 정도가 경해질 것으로 예측하였다. 이로 인한 재산상의 손실예방액을 13억\$에서 23억\$정도이고 차량탑승자의 경우도 연간 사망자 533명과 부상자 66,000명 정도를 감소시킬 수 있을 것으로 예상하였다.

비용의 경우 각 자동차 회사가 자동차 제조 시에 추가되는 비용을 주 비용으로 예측하였는데 총 비용을 연간 4천9백만 달러로 예상하였으며 비용은 자동차 제조시마다 발생하는 반면 편익은 자동차가 운행되는 향후에 사고 절감으로 발생하기 때문에 할인율로 디스카운트 하고 난 다음에도 재산손실의 측면에서 연간 6억 달러에서 13억 달러의 편익이 발생한다고 예측하였다.

이후 NHTSA는 1983년 최종규제영향분석(FRIA: Final RIA)을 실시한 후 공표를 하고 그에 대한 공중의 의견을 수렴하여 비용과 편익을 조정해서 발표했는데 재산손실 방지액은 약 4억3천만 달러로 크게 축소되고 비용지출액은 초기 2년간은 연간 7천만 달러, 그 이후부터는 연간 4천만 달러가 발생하는 것으로 예측하였다.

1987,1989,1998년에는 회고적인 연구(retrospective study)가 행해졌다. FRIA나

19) 김태윤,김상봉(2004), pp.278- 301

OMB(1998)

Federal Register, Vol.73, Aug. 28, 2008

Federal Register, Vol.72, June 11, 2007

PRIA가 규제가 도입되었을 경우를 가정하여 발생할 비용과 편익을 그렇지 않았을 경우를 baseline으로 하여 비교분석한다면, 회고적인 연구는 실제 규제가 도입되어 시행되고 있는 상황에서 발생하는 비용과 편익을, 규제가 도입되지 않았을 때와 비교하는 것이기 때문에 FRIA의 실효성을 다른 각도에서 평가해 볼 수 있는 좋은 기회가 된다.<sup>20)</sup> 이 세 번의 회고적인 연구결과는 RIA를 둘러싼 유용성이나 실제 비용과 편익의 측정과 추계 등 우리가 논의했던 일들에 대해 간명하게 설명해줄 수 있다.

먼저 연구 결과 CHMSL의 효과성은 NHTSA가 FRIA나 PRIA에서 예측한 것보다 적었고, 시간이 흐를수록 운전자들이 CHMSL에 적응함에 따라 효과성은 점점 더 하락했다는 점이다. 비용의 예측에 있어서도 FRIA와 PRIA에서 예측되었던 것보다 약 2배정도 더 발생했는데 이는 비용은 과소측정되고 편익은 과다측정되지 않나 하는 비판론자들의 우려가 어느 정도 타당성이 있다는 것을 나타내는 것이라 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

흥미로운 것은 과연 CHMSL의 설치가 얼마만큼 효과를 발휘할 것인가에 대한 실험결과인데 FRIA에서 35%를 기록한 것이 PRIA에서는 33%를 예측되고 이후 1987,1989,1998년에 사후적으로 실시된 세 번의 연구에서는 각각 15%, 11.3%, 4.3%로 예측되었다는 점이다.<sup>22)</sup> 1983년 당시에는 CHMSL의 효과성이 33%로 예측되었기 때문에 NHTSA는 적극적으로 CHMSL 도입을 추진할 수 있었는데 효과성은 이 규제를 입안하기 위한 절대적인 고려요소였다.<sup>23)</sup>

NHTSA는 이런 다각적인 연구를 거쳐, 비용과 편익측정에 오차는 있었지만 CHMSL 도입 시 비용보다 편익이 많다고 판단했고 1990년대 초반에 CHMSL을 경트럭인 미니밴, SUV차량, 픽업트럭 등으로까지 확장하여 장착하도록 하였고 1998년에는 장기적인 효과가 어떠한지를 다시 회고적(retrospective)으로 분석해보기도 하였다. 이를 간단히 표로 정리하면 다음과 같다.

20) 이런 의미에서 PRIA, FRIA는 prospective study라고 부를 수 있다.

21) 좀 더 자세히 살펴보면 FRIA에서 편익을 예측할 때 평가항목 상 7개부분에서 과다측정이 되었고 비용을 예측할 때는 2개부분에서 과소측정이 있었던 것으로 나타났다. 비용을 예측하는데 일조했던 포드 등 3개 자동차메이커의 경우 자동차 1대당 추가 비용 예상액이 8\$에서 15\$로 변동폭이 크게 나타난 것도 흥미로웠는데 이는 NHTSA의 비용변동폭안에 들어있는 범위이다.

22) PRIA의 효과성여부에 대한 실험은 각각 독립적인 3개의 실험결과에 바탕한 것인데 3개의 실험에는 택시회사의 전화회사차등 3천대의 차량이 실험에 동원됐고 총 1억5천만 마일을 운행하였다.

23) 당시에는 35%가 33%로 효과성이 하락한 것에 대해 실험집단의 운전자들이 CHMSL 때문에 좀 더 빠르고 적극적으로 반응하는 novelty effect가 나타난 것으로 인식되어졌다.

<표 1> CHMSL의 비용/편익분석표

비용/편익	Prospective 분석		Retrospective 분석		
	PRIA(1980)	FRIA(1983)	예비분석 (1987)	단기(1989)	장기(1998)
효과성	35%	33%	15%	11.3%	4.3%
사고감축건 수/연간	1,511,000	902,500	분석없음	126,000	55,000~ 82,000
재산손실 감축액/연간 (1982년 달러기준)	13억-23억\$	약4억3천만\$	분석없음	약7억7천만\$	약2억6천만\$
부상자감축 수/연간	66,000	40,000	분석없음	79,000~10 1,000	35,000~42 ,000
사망자감소 수/연간	533	분석없음	분석없음	거의 없음	거의 없음
총비용/연간 (1982년 달러기준)	4천9백만\$	- 7천만\$ (초기2년간) - 4천만달러 (3년이후)	분석없음	8천9백만\$	8천9백만\$

CHMSL의 사례에서 어떤 시사점이나 교훈이 나올 수 있을까? 위의 사례는 그동안 제기되었던 RIA에 대한 부정적인 측면이 그대로 나타난다. 규제를 도입하기 위한 입안자가 편익은 과다하게 예측하고 비용은 과소하게 예측하였으며, 회고적인 분석을 행했을 경우 FRIA에서 CHMSL 도입의 효과성이 단기에서는 3배, 장기에서는 8배나 과다 측정되기도 하였다. 미국의 자동차 3사가 계산한 비용도 자동차 정지등의 추가 장착을 위해 차당 8\$에서 15\$가 계산되어 NHTSA의 비용변동폭 안에 있다고는 하지만, 과연 비용과 편익의 추정치가 신뢰구간 속에 있는지에 대한 의심을 유발하기도 한다.

애초에 이 사례는 CHMSL도입에 드는 비용을 계산하고 그에 따른 편익은 차 사고 감소량에 따른 생명과 재산가치를 환산하면 쉽게 경제적 합리성에 따라 B/C분석이 가능할 것으로 보여졌다. 하지만 FRIA가 발표되고 난 후 공중의 제안을 받으면서 자동차 메이커들의 이해가 표출되는 정치적인 요소가 나타나고 이에 따라 의사결정에 정치적 합리성도 고려되어야 하는 복합적인 상황이 된다.

그러면 이런 사례의 경우 RIA는 어떤 의미가 있는 것인가? FMVSS(No.108)를 도입하기 위한 의사결정 단계에서 RIA가 없었다면 NHTSA는 어떻게 CHMSL 도입이 좋은지 안 좋은 지를 판단해 낼 수 있었을까? 그냥 직관(intuition)이나 감으로(rule of thumb) 판단해 내기에는 너무 공중의 이익에 큰 영향을 미치는

정책이고 우리의 이성이 인정하기 어렵지 않을까?

위의 사례는 우리가 살펴본 대로 여태까지 제기 되었던 RIA의 비판을 상당 부분 포함하고 있지만 역설적으로 RIA가 규제도입여부의 판단을 위해 꼭 필요한 증거자료가 될 수 있다는 점을 보여주고 있다.

첫째, 통계학적 기법 등을 동원해 사고발생률을 파악하고 오류가 있을지 모르지만 비용과 편익을 계산해냈다.

둘째, FRIA를 공표하여 공중과 이해관계자의 의견을 수렴하였으며 이를 통해 RIA가 객관화 되었다.

셋째, 규제가 도입된 후 다시 거꾸로 규제도입이 정당했는지를 사후적으로 비용과 편익을 다시 반추하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 비용의 과소 추정과 편익의 과다 추정이 밝혀졌지만 규제입안자가 음모에 의해 규제를 도입하거나 이익집단에 포획되어 규제를 입안했을 지도 모른다는 가능성을 불식시켰다. 몇 차례의 시차를 두고 객관화된 분석이 수차례 진행되었기 때문에 음모나 포획이 있었다면 밝혀졌을 것이고 이는 오히려 RIA의 객관성을 높이는 전범으로 작용했을 확률이 높다. 또한 이 과정에서 최초 비용과 편익예측의 오류를 밝혀내어 RIA의 자기교정(self correction)이 가능하다는 것을 보여주었다.

결국 규제개혁을 하고자 할 때 이런 식으로 규제영향분석서를 규제책임기관에서 공표하고 규제등록제도와 같이 별도로 자료를 관리하여 사후적인 분석을 실시한다면 RIA의 수준이 제고될 것이라는 점은 분명하다. 또한 RIA를 수행한 기관이나 담당공무원의 경우도 문서에 이름이 남는다는 점이 통제요인으로 작용하여 객관성과 전문성이 훨씬 제고될 것으로 본다.

## V. 기존의 부정적 평가에 대한 반론

전술한 사례를 고찰하고 의사결정에 관한 이론들을 통해 우리는 RIA의 유용성에 대해 다시 한번 성찰해 볼 수 있다. RIA는 용도 폐기되어야 하는가? 무해 무독한가? 아니면 아주 유용한 의사결정수단인가?

우리는 그동안 제기되었던 RIA의 비판론으로 돌아가 볼 필요가 있다. 비용과 편익의 측정이 현금화되어 계량화되는데 오류가 있을 수 있다는 것은 인정되는 부분이다. 일반적인 경우 규제상황은 항상 불확실성을 내포하고 있기 때문에 비용편익분석에서 유의성 높은 추정치를 못 얻어내는 경우가 많다, 특히 이는 환경, 보건, 안전문제에 있어서는 더 심하다, 그러나 우리는 B/C분석이 수학적 통계학적 방법론이 발달하면서 신뢰구간을 넓혀 가고 있다는 사실에 주목해야 한다. 또한 B/C 분석은 최종수치만을 산출하는 것이 아니고 그런 과정에 이르는

논리적 추론절차(decision making process)에도 중점을 두고 있다.

통계조직의 가능성에 대해서 우리는 외부전문가의 의견을 참고하는 것이 제도화되고 있기 때문에 이에 대한 통제장치가 작동되고 있다고 볼 수 있다. 또한 독립규제기구에서 RIA분석서를 공표하고 외부인이 평가하고 모니터할 수 있다면 통계조직이 일어날 확률이 줄어들 것이다. 더군다나 CHMSL 사례에서와 같이 가끔씩 독립규제기구에서 회고적 평가를 실시한다면 이는 큰 문제가 안된다고 본다.

RIA가 형평성을 무시하고 있다는 것은 극단적인 계량주의에 경도되어 있을 때 가능한 이야기이다. 각 국가에서 이익집단의 목소리가 커지고 미디어가 발달한 경우 분배나 형평의 문제는 효율성과 더불어 최고의 가치를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 정성적인 분석이 강조되어 유럽의 대륙국가가 주로 취하고 있는 Soft RIA에 반영되어 가고 있다. 이런 RIA가 모범사례(best practice)로 인정되어 발전·전파된다면 이제 막 RIA를 도입하고자하는 국가나 이를 발전시키고 싶어 하는 국가들도 자국의 문화와 실정에 맞는 RIA를 개발하여 활용할 수 있고 RIA를 또 다른 형식주의(red tape)로 여기는 현상도 없어질 것이다.

결국 현재 RIA를 사용하고 있는 국가의 사례들을 보면 RIA의 수준에 따라 좋고 나쁜 것에 대한 광범위한 스펙트럼이 있지만 장기적인 추세는 규제입안자들이나 이해당사자들의 이해도 증가에 따라 평균적 수준이 증가하는 것으로 예상할 수 있다.

## VI. 결론 및 제언

전술한 바와 같이, 이제 우리는 RIA가 아카데미아의 고담준론이나 곡학아세가 아닌 이론이나 실무에서 유용한 분석틀이라고 결론 내릴 수 있다. 글로벌화된 지구촌시대에 세계 각국의 문화가 상이하고 어느 것 하나 열등하다고 말할 수 없기 때문에 RIA의 형태도 어느 하나를 고집할 수는 없다. 계량화가 진전된 국가와 정성적인 기술을 선호하는 국가, 이제 막 개념을 형성하는 국가 등 그 스펙트럼이 다양한데 우리는 여기서 세계 각국의 발달추세와 정도가 다르다는 것을 인정할 필요가 있다. 그리고 그 추세와 단계에 맞는 구체적 진단과 처방이 있을 수 있으나 어떤 추세이든 간에 각국에서 RIA발전을 위해 초심을 잃지 않고 견지해야 할 공통적인 도움말을 뽑아볼 수 있다. 24)

24) 우리나라의 규제영향분석의 수준과 문제점을 분석하고 개선방안을 제안한 것으로 국회예산처의 보고서(2008)가 상당히 심도 있다고 할 수 있다. 다만, 본 논문에서는 초점의 분산을 방지하기 위해 우리나라나 다른 국가에 특정된 개선방안에 대해서는 논의를 삼가하고자 한다.

첫째, RIA의 객관성과 정합성을 확보하기 위해 정부내외의 동료집단(peer group)에 대한 자료 공개와 의견제시가 가능해야 한다. 가장 바람직한 것은 외부전문가의 자문이나 검증을 받는 것이지만, 같은 조직 내라도 부서가 틀리다면 객관성이 제고 될 수 있다. 정부는 밖에서 볼 때는 단단한 당구공(solid billiard ball)과 같이 보이지만 내부에서는 상호 견제와 균형이 잡히는 조직체(divided Leviathan)이기 때문에 단지 사무실이 틀린 것만으로도 peer review의 효과가 달성될 수 있는 것이다.

둘째, 비용과 편익이 최대한 계량화될 필요가 있다. 비용편익추정시 경제학적 원칙에 따라 가정과 모델이 형성(model specification)되고 변수가 바뀌거나 파라미터의 변화에 따라 수치가 변화될 수 있는 정도의 계량화가 진전되어 민감도 분석이 가능한 것이 바람직하다. 불확실성이 있을 경우 그에 대해 기술하고 통계적 기법을 활용하여 최대한의 추정치를 사용하면 수치나 모델에 대한 문제가 제기된다 하더라도 그것을 보완하여 최대근사치를 얻을 수 있다. 만약 경제모델을 형성할 정도로 계량화 마인드가 형성되어 있지 않다면 최소한 기초데이터라도 구비하려는 노력이 필요하다. 단순 산술 방식으로라도 미래의 비용과 편익을 유추할 수 있기 때문이다.

셋째, 비용과 편익의 계량화가 불가능할 경우 정성적인 방법으로 규제의 찬성반대에 관해 자세하고 명확히 기술하여야 한다. 계량화에 집착하여 정성적인 기술이 간과되거나 계량화될 수 없거나 화폐단위로 표현될 수 없는 가치가 있다는 점이 분석에서 무시되는 것은 바람직하지 않다. 규제당국 스스로 엄격한 B/C 분석 외에도 자국 상황에 맞는 soft B/C를 도입하여 정치적 문화적 요소를 포함하려는 노력이 필요하다.

넷째, 별도의 중앙규제기관(예를 들면 미국의 OMB)이 존재하고 이 중앙기관에서 표준화된 분석양식과 절차를 제공할 필요가 있다.<sup>25)</sup> 이 기본샘플 속에는 기본제한인율이나 정형화된 비용편익분석의 사례가 실려 있어야 실무자들의 업

25) 미국의 RIA분석수준이 이론적으로나 방법론적으로 상당히 발달되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 의회가 OMB를 통해 행정부의 규제심사에 관여하기 때문에 절차적으로도 선진화 되어 있다고 볼수 있다. 이론적으로 볼 때 미국의 RIA는 후생경제학에 기반하여 Pareto 기준을 발전시킨 Kaldor-Hicks기준으로 비용과 편익의 준거를 맞추고 있으며 Soft B/C분석을 도입하여 형평성의 문제와 소득분배의 문제도 해결하려고 한다. 이익집단의 의견을 수렴하는 것이 당연시되고 있기 때문에 정치적 고려도 반영되고 있는 것으로 보여지며, 계량화는 끊임없이 추구하고 있다. 환경이나 안전에 대한 규제도입으로 사람의 생명이 연장되거나 구해지는 경우(statistical life)도 계량화하려하며 다양한 시도가 행해지고 있다. 어떤 경우에 생명의 가치도 계량화 될 수 있으며 이의 이론적 바탕, 위험도를 반영할 것이냐의 여부, 이를 좀 더 정교하게 발전시키기 위한, 미국사회에 특정된 것이긴 하지만, 전반적인 제언 등에 대해서는 Graham(2008) 참조.

무편의를 도모할 수 있다. 또한 주기적으로 일선 담당자들의 의견을 받아들이는 절차를 유지하는 것이 향후 RIA 발전에 도움이 될 수 있으며 일선 기관에서 RIA를 하나의 red tape로 여기는 상황도 불식될 수 있을 것이다.

다섯째, 규제영향분석 후 일정시간이 지난 뒤에 독립적인 학자군으로 구성된 그룹에서 과거의 B/C 분석에 대해 재평가(retrospective assessments)를 실시해 보는 것이 큰 도움이 될 수 있다. 이는 혹시 모를 분석이나 자료상의 왜곡을 방지하고 분석수준을 높이며 객관성을 유지하는데 도움이 된다. 이런 분석을 주기적으로 실시하는 것이 유용하며 외부전문가 그룹에 경제학자나 과학자, 사회학자들이 참여하는 것이 현상을 종합적으로 바라보는데 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

- 강신택(2000), 재무행정론, 서울, 박영사  
 국회예산정책처(2008), 2007년도 정부 규제영향분석서 평가  
 국무총리실(2008), 규제영향분석서 작성지침  
 \_\_\_\_\_(2009), 2009년도 규제개혁 추진지침  
 규제개혁혁신포럼(2005), 규제영향분석서 작성 매뉴얼, 정부혁신시리즈 05-13-01, 서울, 현대문화사.  
 김정해(2007), 규제영향분석제도의 역량강화방안, 서울, 한국행정연구원.  
 김명환(2006), 규제영향표준사례작성, 서울, 한국행정연구원  
 김태운·김상봉(2004), 비용편익분석의 이론과 실제, 서울, 박영사.  
 최병선(1992), 정부규제론, 서울, 법문사.  
 최유성(2003), 선진국 규제영향분석제도 비교연구, 서울, 한국행정연구원.
- Adler, Matthew D. and Eric A. Posner (1999), "Rethinking Cost-Benefit Analysis", Yale Law Journal.
- Alesina, A., Cohen G. and Roubini, N. (1991), *Macroeconomic policy and elections in OECD democracies*, NBER working paper.
- Arrow, Kenneth J. et al. (1996). *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation*. American Enterprise Institute Press, Washington, D.C.
- Caruso, Denise, *The Myth of Cost-Benefit Analysis*, March 27, 2008, e-news strategy+business, Booz/Allen/Hamilton.
- Diesing, Paul (1962), *Reason in Society : Five Types of Decisions and Their Social Conditions*, University of Illinois Press, Urbana.

- Driesen, David M.(2006), “*Is Cost-Benefit Analysis Neutral?*”, University of Colorado Law Review, Vol.77.
- Graham, Jhon D.(2007), “*The Evolving Role of the U.S. Office of Management and Budget in Regulatory Policy*”, Working Paper 07-04, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- \_\_\_\_\_.(2008), “*Saving Lives Through Administrative Law and Economics*”, University of Pennsylvania Law Review Vol 157.
- Hahn, Robert W. (1996) ,Regulatory Reform:What do the Governmentss Numbers Tell Us ?, Washington:AEI,Janunary.
- Hahn, Robert W. and Robert E. Litan (2006), “*An Analysis of the Ninth Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations*”, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Hahn, Robert W and Patrick Dudley(2005), “*How well does the Government Do Cost-Benefit Analysis?*” AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Hahn, Robert W. and Tetlock, Paul C.(2008), “*Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?*”, Journal of Economic Perspectives, Vol.22, pp.67-84.
- Nordhaus, W. D.(1989), “*Alternative approach to the political business cycle*”, Brookings Paper on Economic Activity 2, pp.1-49.
- Radaelli, Claudio M.(2004), “*The Diffusion of Regulatory Impact Analysis : Best Practice or Lesson-Drawing?*”, European Journal of Political Research, Vol.43, Issue 5: pp.725-749.
- Tufte, E.(1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- OECD (2007a), “*Regulatory Mananagement Systems across OECD countries : Indicators of Recent Achievements and Challenges*”, GOV/PGC/REG (2007)5, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2007b), “*Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis : Valuation, Risk and Cost-Benefit Analysis*”, SG/GRP(2007)6, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2007c), “*Organising The Central State Administration : Policies and Instruments*”, Sigma Paper No.43, GOV/SIGMA(2007)7, Paris.
- OMB (1998), *Report to Congress on The Costs and Benefits of Federal Regulations*. (www.whitehouse.gov/omb/infereg/costbenefitreport1998.pdf)
- Orr, Shepley W(2007). “*Values, preferences and the citizen-consumer distinction in cost-benefit analysis*”, Politics, philosophy & economics Vol.6(1).
- U.S. Feral Register, Vol. 73, , Aug. 28, 2008.

U.S.Federal Register, Vol. 72, June 11, 2007.

OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*,  
OECD, Paris.

Zerbe, Richard O.(2007), "*Ethical Benefit-Cost Analysis*",  
([http://works.bepress.com/richard\\_zerbe/3](http://works.bepress.com/richard_zerbe/3))

## Abstract

### Is Regulatory Impact Analysis Needed?

Jang-ho Park, Boyoung Im

On what conditions can government regulations be justifiable? In OECD countries the regulation is justified when the benefits of regulations are bigger than the costs. The Regulatory Impact Analysis (RIA) has been developed by economists in order to analyze the costs and benefits of regulations, and most countries have utilized the RIA as a logical tool for analyzing regulations.

This article analyzed the negative perspectives of the RIA - the limit of quantification of benefits and costs, the possibility of fabricating statistics, the lack of fairness, the distortion by economists, and also red tapes. Nevertheless, the RIA is a useful tool in the decision making process because the economic rationality strengthens the political rationality in the decision making process. Therefore, the skills and methods of the RIA should be developed in the decision making process.

**【Key words: Regulatory Impact Analysis(RIA), Economic rationality, Political rationality, Benefit - Cost Analysis】**