

규제연구 제20권 제2호 2011년 12월

규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구

: 편익의 과대계상 문제를 중심으로

김 태 윤*

본 연구는 김태윤·정재희·허가형(2008)의 후속연구로서 편익의 평가와 측정에 초점을 맞추어 우리나라 규제영향분석서의 실태를 분석적으로 파악하고자 한다. 이를 위하여 편익 평가 및 측정에 대한 이론적인 분석들을 토대로 2008년 6월부터 3년여 동안 규제개혁위원회가 심의한 총 1,537개의 세부 안건에 대한 규제영향분석서를 평가하였다. 편익 평가 및 측정의 경향성을 파악할 수 있는 수준의 규제영향분석서는 전체 1,537개 중 5.7%에 해당되는 87건에 불과하였고, 이 87건의 규제영향분석서를 분석들에 입각하여 분석한 결과 편익의 과대계상이 현저하게 드러났다. 즉, 최소한의 입증이 존재하지 않거나, 준수율 등을 고려하지 않은 근거 없는 낙관적인 전망 등이 주를 이루었고, 비용편익분석의 최소한의 이론적 입장에 부응하지 못하는 할인율의 적용과 분배적 가중치의 무시 및 이중계산도 꽤 눈에 띄었다. 나머지 1,450개의 분석서에서의 편익 평가 및 측정결과는 객관적인 토론을 위한 근거로서 아무런 기능도 하지 못한다고 추정해야 할 것이다.

핵심용어: 규제영향분석, 비용편익분석, 편익평가, 편익측정, 편익 과대계상

* 한양대 행정학과, 서울시 성동구 왕십리로 222 (E-mail: tykim1004@hanyang.ac.kr)

본 연구는 김태윤·변성교(2010)을 확대 및 심화한 것으로서 연구의 초기단계에서 각종 분석을 헌신적으로 수행한 변성교(한양대학교 대학원 행정학과 석박사통합과정)선생에게 감사드립니다.

접수일: 2011.12.6., 게재확정일: 2011.12.15.

I. 연구의 의의

규제개혁을 위한 핵심적인 제도의 하나가 규제영향분석이라는 데는 이론의 여지가 없다 (Arrow et al., 1996; Kirkpatrick & Parker, 2003; 김태운, 2000). 규제영향분석의 과정이 행정부의 규제남발을 제어하고 보다 합리적인 규제대안을 모색하도록 유도하기 때문이다. 특히 우리나라에서 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)은 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”을 의미하는 법정 개념이다(행정규제기본법 제2조). 규제영향분석과 관련된 기존 문헌으로는 경제적 접근의 중요성을 강조하거나 (Arrow et al., 1996; Kniesner & Viscusi, 2003; Lutter, 1999; Hahn & Hird, 1990; Gary, 1999), 규제영향 분석기법, 특히 비용편익분석기법의 개발 및 적용(Kirkpatrick & Parker, 2003; Kopp, et al., 1997; Morall, 1986; Guasch & Hahn, 1999; 김태운, 1998; 이성우, 2004; 홍성중, 1995)에 관한 것들이 주류였다. 한편 규제영향분석이 갖추어야 할 덕목과 관련된 제안 및 비판(Hahn, 1999; Hahn & Litan, 1998; OECD, 1997)이나 제도적 차원에서 규제영향분석을 발전시키기 위한 방안을 제시하는 문헌(Jacobs, 2007; 김정렬·김태운·노현중, 1998; 김태운, 2001; 이남우, 2000; 유충렬, 2000; 김태운·정재희·허가형, 2008)도 없지 않다.

하지만 현실적으로 정부 부처가 작성한 특정 규제영향분석서의 수준을 분석적으로 평가하여 규제영향분석제도의 실태를 파악하고자 하는 문헌으로는 김태운·정재희·허가형(2008) 이외에는 거의 없다. 규제영향분석의 수준을 파악하는 것은 규제입안 당사자인 행정부처가 규제의 실질적인 비용을 보다 겸손하게 파악하고, 규제를 대체할 수 있는 갖가지 정책대안들에 대하여 보다 철저하게 파악하도록 유도할 수 있는 주요한 계기가 된다는 측면에서 규제영향분석제도의 성과와 관련된 문제라고 볼 수 있다. 영국의 NAO(2006)나 미국의

CBO(1997)가 제한적으로나마 각 부처들이 작성한 규제영향분석서의 수준을 토론한 바 있고, 우리나라는 국회예산정책처(2007, 2008)가 지난 몇 년간의 한국 행정부의 규제영향분석서를 보편적인 평가 틀에 비추어 평가한 사례가 있어 매우 괄목할 만하다. 다만 공기관의 평가보고서의 성격을 갖고 있어, 평가의 틀의 도출과 관련된 이론적 토대에 대하여는 특별한 언급이 없다는 아쉬움이 있다(김태윤·정재희·허가형, 2008).

본 연구는 김태윤·정재희·허가형(2008)의 후속 연구로서 편익의 평가와 측정에 초점을 맞추어 우리나라 규제영향분석서의 실태를 분석적으로 파악하고자 한다. 즉, 규제를 신설 또는 강화하기 위한 선결과제로서 규제영향분석상의 비용편익분석은 그 기법이 지니고 있는 “계량화의 한계”로 인하여 규제입안자의 목적에 부합하는 방식으로 활용될 여지가 있으며, 그 과정에서 “비용축소 및 편익과장”이 주된 메커니즘으로 활용될 수 있음을 짐작할 수 있다. 따라서 본 연구는 비용의 과소계상이 대부분 비용의 축소 또는 누락으로 대부분 설명될 수 있다면, 편익의 과대계상은 편익을 ‘확대’시키기 위한 규제입안자의 작위적인 노력이 전제된다는 점에서 현실의 규제영향분석의 타당성을 검토한다는 학문적 의의가 있을 것으로 판단된다.

이를 위하여 할인율, 분배적 가중치, 이중계산 등 주요 요소를 포괄하는 편익 평가 및 측정에 대한 이론적인 분석틀을 개발하였고, 이에 입각하여 2008년 6월부터 2011년 10월까지 3년여 동안 규제개혁위원회가 심의한 총 1,537개의 세부안건에 대한 규제영향분석서를 분석하였다.

II. 규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 의의

규제영향분석제도의 핵심이 되는 비용편익분석은 이론적으로나 실무적으로 상당한 정교화와 발전을 거듭하고는 있으나, 그 철학적 원칙, 도덕적 지향, 방법론상의 혼란 등과 관련하여서는 여전히 강력한 비판에 직면해 있다(Sen, 2000). 일례를 들면, 경제학적 관점에서도 비용편익분석은 시간할인(discounting the future)의 한계, 분배문제(distributional issues), 측정의 한계(measurement problems), 서베이 방법(survey methods)이나 헤도닉법(hedonic methods), 현시선호(revealed preferences) 의존의 한계 등으로 그 유효성이 매우 떨어지고 있다는 지적이 있다

(Frank, 2000; Adler & Posner, 2000). 한편 M. Nussbaum(2000)에 따르면, 비용편익분석은 인간능력의 본질적인 속성에 대한 침해를 다루게 되지만, 이러한 침해에 대한 보다 궁극적인 논의는 정치 및 공론의 영역에 해당되기 때문에 비용편익분석의 한계는 비교적 명료하다는 것이다. 이러한 Nussbaum(2000)의 논의를 비용편익분석이라는 분석방법에 대한 비판이라기보다는 오히려 정부의 개입에 대한 일반적인 비판이라고 해석한다면 본 연구에 갖는 특별한 함의는 없다고 할 수 있다.¹⁾ 그러나 경제학적 비판은 여전히 규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정과 관련하여, 할인율, 분배문제, 측정기법 선택의 문제 등과 관련하여 주의를 기울일 것을 요구하고 있다.

이러한 이론적인 한계와는 별도로 현실의 규제영향분석 역시 상당한 난맥을 드러내고 있는데, 일례로 통계적인 인명 한사람의 생명을 지키는 데 소요되는 비용이 정책별로 상상을 초월할 정도로 큰 차이가 있다는 점이 자주 거론되곤 한다. 즉 Viscusi 외(1997)가 정리한 다음 <표 1>에 따르면, 미국연방정부의 규제 중에는 한 사람의 생명을 죽음으로부터 지키기 위하여 10만 달러(1990 USD)의 비용이 드는 규제가 있는가 하면 약 68억 달러(1990 USD)를 써야 하는 규제도 있다는 것이다. 이러한 현실의 난맥상 규제신설과정에서 규제영향분석이 제대로 수행되지 못했던 데에도 그 이유가 있을 것이다. 결과적으로 비효율성이 높은 규제의 경우, 특히 편익의 산정에 있어 과장과 규제의 효과에 대한 지나친 낙관 등이 영향을 미치지 않았겠는가를 추정해 볼 수도 있을 것이다.

한편, 계량화와 화폐화의 현실적 불가능성을 극복내지는 우회하기 위하여 다양한 유사 비

1) 일례를 들어 Schuck(1980)은 정책이란 복잡다기하게 얽혀 있는 사회적 목적을 달성하기 위하여 한정된 자원을 배분하는 “가슴 아픈 선택”이라고 표현하면서, 특히 규제과정은 극도의 불확실성에 노출되어 있고, 상충되는 이해관계의 구조에서 궁극적으로는 가치판단이 필연적으로 요구되며, 영향을 받게 되는 다양한 사람들의 선호의 강도가 현저하게 이질적이라는 특징을 갖고 있다고 지적하였다. 따라서 규제의 결정은 본질적으로 정치적 과정을 거칠 수밖에 없으며, 결정을 수행함에 있어 결정권자는 가능한 모든 도움을 필요로 하게 된다. 비용·편익분석기법은 규제의 영향을 망라할 수 있다는 이점 때문에 그러한 도움이 되기에 적합하고 또 필요하다는 것이다. 결국 중요한 것은 비용·편익분석이 오용될 수 있는가 하는 문제가 아니라, 어떻게 제대로 활용될 수 있을까 하는 점이다. 이러한 관점에서 Schuck은 다양한 이해집단이 비용·편익분석의 전제, 가치판단, 계산방식 등의 적합함에 대하여 활발한 표현과 상호작용을 할 수 있도록, 정치적 과정이 보장해 주고 또 장려하는 것이 중요한 일임을 명시했다.

〈표 1〉 인명보호를 위한 규제비용과 비용효과성(Regulatory Costs and Cost Effectiveness in Savings Lives)
 (단위: Cost per Life Saved(1990 \$ Millions), Cost per Normalized Life Saved(1995 \$Millions))

규제의 종류	도입연도	도입기관	1인 인명보호 비용	정규화된 1인 인명보호 비용
Unvented space heater ban	1980	CPSC	.1	.1
Aircraft cabin fire protection standard	1985	FAA	.1	.1
Seat belt / air bag	1984	NHTSA	.1	.1
Steering column protection standards	1967	NHTSA	.1	.1
Underground construction standards	1989	OSHA	.1	.1
Trihalomethane in drinking water	1979	EPA	.2	.6
Aircraft seat cushion flammability	1984	FAA	.5	.6
Alcohol and drug controls	1985	FRA	.5	.6
Auto fuel system integrity	1975	NHTSA	.5	.5
Auto wheel rim servicing	1984	OSHA	.5	.6
Aircraft floor emergency lighting	1984	FAA	.7	.9
Concrete and masonry construction	1988	OSHA	.7	.9
Crane-suspended personnel platform	1988	OSHA	.8	1.0
Auto side-door supports	1970	NHTSA	1.0	1.0
Low-altitude windshear equipment and training	1988	FAA	1.6	1.9
Trenching and excavation standards	1989	OSHA	1.8	2.2
Traffic alert and collision avoidance systems	1988	FAA	1.8	2.2
Hazard communication standard	1983	OSHA	1.9	4.8
Rear lap/shoulder belts for autos	1989	NHTSA	3.8	3.8
Standards for radionuclides in uranium mines	1984	EPA	4.1	10.1
Benzene NESHAP(original: fugitive emissions)	1984	EPA	4.1	10.1
Ethylene dibromide in drinking water	1991	EPA	6.8	17.0
Benzene NESHAP(revised: coke byproducts)	1988	EPA	7.3	18.1
Asbestos occupational exposure limit	1972	OSHA	9.9	24.7
Arsenic emission standards for glass plants	1986	EPA	16.1	40.2
Ethylene oxide occupational exposure limit	1984	OSHA	24.4	61.0
Arsenic/copper NESHAP	1986	EPA	27.4	68.4
Hazardous waste listing of petroleum-refining sludge	1990	EPA	32.9	82.1
Cover/move uranium mill tailings(inactive sites)	1983	EPA	37.7	94.3
Cover/move uranium mill tailings (active sites)	1983	EPA	53.6	133.8
Coke oven occupational exposure limit	1976	OSHA	75.6	188.9
Asbestos occupational exposure limit	1986	OSHA	88.1	220.1
Asbestos ban	1989	EPA	131.8	329.2
Diethylstilbestrol (DES) cattle-feed ban	1979	FDA	148.6	371.2
Benzene NESHAP (revised: waste operations)	1990	EPA	200.2	500.2
1,2-Dichloropropane in drinking water	1991	EPA	777.4	1,942.1
Hazardous waste land disposal ban	1988	EPA	4,988.7	12,462.7
Municipal solid waste landfills	1988	EPA	22,746.8	56,826.7
Formaldehyde occupational exposure limit	1987	OSHA	102,622.8	256,372.7
Atrazine/alachlor in drinking water	1991	EPA	109,608.5	273,824.4
Hazardous waste listing for wood-preserving chemicals	1990	EPA	6,785,822.0	16,952,364.9

자료: W. Kip Viscusi, Jahn K. Hakes, & Alan Carlin(1997), "Measures of Mortality Risks," Journal of Risk and Uncertainty 213에서 일부를 발췌

용편익분석의 개념이 개발되었는바, 규제영향분석 방법을 정리한 이성우(2004)에 따르면 규제영향분석방법의 분류로 대표적인 것은 Weimer & Vining(1999)에 의한 것으로 알려져 있다. 이를 정리하면, <표 2>와 같다.

<표 2> 계량화 및 화폐화의 가능성에 따른 규제영향분석방법의 분류

분석 목적	계량화 가능성	화폐화 가능성	적용 분석방법
효율성 분석	가능	가능	일반적 비용편익분석
		불가능	질적 비용편익분석
효율성 + 하나의 다른 목적	가능	가능	수정 비용편익분석: 소득분배적 측면에서 가중치가 부여된 비용편익분석
		타 목적의 화폐가치 환산불가능	비용효과분석, 위험편익분석, 위험위험분석
효율성 + 둘 이상의 다른 목적	불가능		다목적 분석(multigoal analysis)

자료: D. L. Weimer and A. R. Vining(1999), p.271, Figure 10.4 Choosing a Solution Method를 이성우(2004)에서 수정하여 재인용

예를 들어, 질적 비용편익분석(qualitative cost-benefit analysis)에서 편익을 화폐가치로 환산하여 측정할 수 없는 경우에는 다양한 질적 영향들의 크기의 순서에 대한 질적 논증(qualitative arguments)을 하여야 한다. 한편, 수정 비용편익분석(modified cost-benefit analysis)에서는 분배적으로 가중화된 비용편익분석(distributionally weighted benefit-cost analysis)을 통하여 집단별로 가중화된 분배적 고려를 편익분석에 융합시키고자 한다. 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)은 편익과 비용의 측정의 어려움에서 오는 문제점을 해소하는 방안의 하나로서, 대안적인 사업들 가운데 어느 사업이 주어진 목표를 달성하는 데 가장 효과적인가를 평가한다. 또한 비용효용분석(cost-utility analysis)은 비용편익분석의 기본적 틀 속에서 편익을 효용으로 측정하는 기법인 반면에, 위험편익분석(risk-benefit analysis)은 비용을 위험으로 측정하는 기법이다. 다목적 분석(multigoal analysis, multi-attribute analysis)은 상위 정책목적들의 하위 정책목표와 정책기준과 제약조건으로의 전환 방법 및 정책대안의 형성과 질적인 대안들의 비교방법을 포

함한다(이성우, 2004). 그러나 편익 평가 및 측정과 관련하여 이러한 다양한 방법론이 공통적으로 견지하는 요건으로는 분석기법으로서의 최소한의 요건, 즉 구체성과 객관성이 포함될 것임은 당연한 일이다. 계량화나 화폐화에 앞서 객관화와 구체화는 필수불가결한 전제조건이기 때문이다.

III. 편익 평가 및 측정의 타당성 검토를 위한 분석틀의 도출

규제의 편익이란, 규제에 의해 사회총후생 수준에 초래된 긍정적 효과를 의미한다(김태운, 1998). 즉, 정부의 규제 또는 정책으로 인하여 야기된 사회구성원들의 효용 증가분의 합이라 할 수 있다. 편익의 평가란, 정부행위의 긍정적 효과인 편익을 산정하기 위하여 무엇을 측정해야 하는가를 결정하는 과정이다.

규제의 ‘기대되는’ 비용과 편익 모두 아직 발생하지 않은 미래를 가정하고 있다는 점에서 완벽한 계량화와 화폐화가 불가능하다는 현실적 한계 역시 규제입안자 또는 부처의 가치개입의 여지를 증대시킨다. 특히 규제를 신설 또는 강화하기 위한 선결과제로서 규제영향분석상의 비용편익분석은 그 기법이 지니고 있는 “계량화의 한계”로 인하여 규제입안자의 목적에 부합하는 방식으로 활용될 여지가 있으며, 그 과정에서 “비용축소 및 편익과장”이 주된 메커니즘으로 활용될 수도 있을 것이다. 따라서 여기에서는 편익의 평가 및 측정과 관련된 이슈를 직접적으로 다룬 문헌들을 검토하여 규제영향분석서의 편익 평가 및 측정을 분석하기 위한 분석틀을 도출하고자 한다.

편익의 평가 및 측정과 관련된 오류의 일반적 경향에 대한 기존의 문헌을 검토한 결과, 이준구(2001)는 타당성 여부 평가방식의 문제점, 이중계산의 문제, 금전적 편익 포함의 문제, 정당화되기 힘든 항목의 편익 포함, 편익의 평가기준 문제, 인색한 비용평가 등 6가지 틀을 사용하여 새만금 사업의 사례를 비용편익분석의 타당성 측면에서 분석하면서, 특히 편익 부풀리기의 고전적 수법으로서 이중계산의 문제를 강조하고 있다. 한편, Lave(1991)는 비용은 비교적 정확하게 측정이 용이한 반면, 편익은 종종 화폐화·계량화하는 것이 곤란하다는 입장에서 비시장 품목을 계량화하는 것은 어려울 뿐만 아니라 자의성이 개입되기 쉬우며, 상

항 특정적 가치 즉, 직면하고 있는 상황에 따라서 부여하는 가치가 달라질 수 있다는 점과 할인율의 적절한 개념에 대한 일반적 합의에도 불구하고, 특정 분석에서 활용될 ‘수치’의 크기에 대해서는 여전히 논쟁이 있다는 점에서 비용편익분석의 타당성에 일부 한계가 있을 수 있음을 지적한다. Brent(2006)는 소비자잉여는 비용편익분석을 수행함에 있어 간과하기 쉬운 항목으로서, 소비자잉여 항목을 포함하는 것은 모든 관련 편익을 계상하기 위한 방법이라 할 수 있다고 한다. 따라서 모든 외부효과는 계량화되어야 하며, 외부효과의 가정에 그쳐서는 정확한 비용편익분석을 기대할 수 없다고 주장한다. 한편으로는 위험과 불확실성에 대하여 언급하면서, 불확실성은 비용편익분석이 직면하고 있는 기술적으로 가장 어려운 부분 중의 하나이기 때문에, 불확실성 또는 위험을 실제로 비용편익분석에 적용하기 위한 민감도 분석, 위험을 사회적 할인율에 반영하는 등의 방법론적인 부분을 심도 있게 다루고 있다. Tresch(1981)에 따르면, 분배 문제는 비용편익분석의 모든 이슈들 중 단일의 가장 중요한 문제라고 주목하면서, 분배적 가중치가 비용편익분석에 포함되었는지 여부에 따라 큰 차이가 발생한다는 점을 강조하였다. 한편으로는 공공투자의 특성으로 인하여 편익이 다기간에 걸쳐 발생한다는 점에서 비용편익분석에서 할인율이 갖는 의미를 확인하고, 사회적 할인율이 다기간 가중치의 개념이라는 점에서 이러한 가중치를 어떻게 측정할 것인지 여부 역시 설명할 필요가 있음을 주장한다. Brent(2006)가 소비자잉여 측면에서 비용편익분석을 논의하였다면, Hanley(1995)는 소비자 잉여뿐만 아니라 생산자 측면의 후생 변화 역시 비용편익분석에 반영되어야 함을 지적한다. Hanley의 논의는 특히 환경정책과 관련한 비용편익분석에 집중되어 있는데, 환경적 가치와 환경의 복원불가능성 외에도 환경의 복잡성과 불확실성을 설명하면서, 불확실성의 비확률적인 속성을 지적한 바 있다. 뿐만 아니라, 대부분의 환경사업이 장기적 속성을 갖는다는 점에서 환경적 비용편익분석은 할인율의 선택에 민감할 수밖에 없다는 것이다. 그러나 여기에서 할인은 다기간의 효율성에 의해 정당화될 뿐 다기간 형평성에 의해서는 정당화될 수 없음을 지적(Howarth & Norgaard, 1992)하면서 분배적 가중치에 대한 복잡하고 다양한 인식과 관점을 나타내고 있다.

비용편익분석의 타당성 검증과 관련한 기존의 문헌들을 검토한 이준구, Lave, Brent, Hanley 등의 연구들을 종합한 결과, 편익의 평가 및 측정과 관련된 주요한 이슈는 (i)할인율, (ii)이중계산 특히, 금전적 편익 포함과 관련하여 사회적 후생의 문제, (iii)외부효과(간접적 효과), (iv)분배적 가중치, (v)불확실성에 대한 고려, (vi)특정적 상황으로서 특히, 낙관적 상황

에 치중된 가치(상황특정적 가치), (vii)자의성이 개입되기 쉬운 정당성 및 타당성이 부족한 항목 등 일곱 가지로 정리할 수 있다. 이러한 이슈를 유형별로 분류하면, (i)비용편익분석의 원칙 적용상의 오류, (ii)규제 효과에 대한 무분별한 낙관, (iii)단순 오류 등으로 정리될 수 있는바, 그 내용을 보다 구체적으로 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 편익 평가 및 측정에 대한 평가를 위한 분석틀

비용편익분석의 원칙 적용상의 오류	장기적 편익에 대한 할인 배제 또는 할인을 축소
	중복산정의 문제
	간접적인 편익의 일방적 계상
	분배적 가중치 배제
규제 효과에 대한 무분별한 낙관	현실적 타당성이 부족한 준수율 및 목표달성률 설정
	규제 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관
단순 오류	근거나 증거가 없는 가정이나 전망에서 비롯된 단순 오류

즉 규제영향분석을 수행함에 있어, 적절한 할인을 적용을 통한 현재가치화, 이중계산의 배제, 직접적 편익의 계상 및 간접적 편익 계상의 배제, 분배적 효과의 고려 등은 반드시 지켜야 할 비용편익분석의 원칙이라 할 수 있는바, 이러한 원칙을 적용함에 있어 소홀함이 발견될 경우 비용편익분석의 타당성에 치명적인 위협이 가해질 수 있다. 이와 더불어 규제의 효과에 대한 지나친 낙관이 큰 문제가 될 수 있다. 불확실성의 변수라 할 수 있는 준수율과 목표달성률에 대한 타당한 고려가 부족할 경우 규제의 효과를 과장하는 결과를 야기할 가능성이 높으며, 이는 편익의 과대계상문제와 직결될 수 있기 때문이다. 이와 더불어 규제의 궁극적인 효과에 대하여 지나친 낙관이 존재할 경우 역시 편익을 지나치게 낙관적으로 계상할 문제로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라, 규제영향분석서 상에서 종종 발견되는 각종 수치들의 합당한 근거가 제시되어 있지 않은 경우 역시 편익의 과대계상을 위한 경로로서 활용될 가능성이 존재한다. 근거가 제시되어 있지 않은 개념, 파라미터, 전망치, 예측치 등의 도입은 규제입안자의 자의성을 배제하기 어려운 부분이며, 이는 곧 규제를 현실화시키기 위한 규제

입안자의 목적함수와 부합하여 오류를 확대재생산하는 메커니즘으로 작용할 여지가 크다고 할 수 있다.

IV. 규제영향분석서의 편익분석의 실태

1. 분석대상 사례의 개요

규제영향분석서의 편익분석의 실태를 분석하기 위하여 2008년 6월부터 2011년 10월까지 3년여 동안 규제개혁위원회가 심의한 안건 중 본위원회, 행정사회분과위원회와 경제분과위원회에 회부된 안건들을 전수 수집하였다. 이 중에서 파일 손상 등에 의해 활용이 불가능한 일부 문건을 제외하고, 본위원회 심사안 163개에 포함되어 있는 모든 세부안건 477개, 행정사회분과위원회 심사안 127개에 포함되어 있는 모든 세부안건 359개, 경제분과위원회 241개의 심사안에 포함되어 있는 모든 701개의 세부안건을 대상으로 하였다. 정리하면, 지난 3년 6개월간 규제개혁위원회가 심사한 총 531개의 심사안을 구성하는 총 1,537개의 세부안건을 전수 확보하여 분석하고자 하였다. 다만 연구의 설득력을 높이기 위하여 분석대상의 모수 1,537개의 규제영향분석서 중에서 비용편익분석의 최소한의 요건을 실질적으로 충족시키고 있는 사례만을 추출하여 개별 사례별로 살펴보았다. 규제영향분석서에 비용편익분석적 관점과 개념이 전혀 반영되어 있지 않은 사례들을 대상으로 편익 평가 및 측정의 방법론과 경향성에 대하여 논의하는 것 자체가 의미가 없기 때문이라고 판단하였기 때문이다. 즉 비교적 구체적인 비용편익분석 과정을 검토하는 것이 본 연구가 의도하고 있는 규제영향분석서의 편익계상의 경향성을 파악하는 데 유의미한 방법론이기 때문이다. 여기서 비용편익분석의 최소한의 실질적 요건이란, 규제도입의 비용과 편익을 측정함에 있어서 (i)비용과 편익을 구분하고, (ii)비용과 편익의 항목들을 나뉘대로 나열하고, (iii)각각의 항목을 구체적으로 정성화 내지는 정량화하기 위하여 나름의 노력을 한 것을 의미한다. 그 과정이 특별히 엄밀하게 과학적이거나 그 결과의 타당성과 신뢰성이 특정 수준이어야 한다는 식의 엄정한 기준을 적용한 것은 아니었다.

1,537개의 세부안건을 검토한 결과, 비용편익분석의 최소한의 실질적 요건을 충족하고 있

는 사례는 극소수에 불과한 것으로 나타났다. 대다수의 사례가 비용 또는 편익을 추상적이고 개괄적인 언어로 설명하고 있었으며, 비용과 편익 모두 구체적으로 산정한 경우는 본위원회 38개, 행정사회분과위원회 36개, 경제분과위원회 13개의 사례에 그쳤다. 이는 총 검토 대상 1,537개 사례의 5.7%에 불과한 결과이다.²⁾ 비용편익분석의 타당성 문제는 차치하더라도, 형식적인 요건조차 충족하지 못하고 있는 경우가 압도적으로 많다는 점은 현실의 규제영향분석이 규제의 타당성을 검증해야 하는 본연의 목적을 구현하지 못하고 있다는 것을 반영한다.

〈표 4〉 분석대상사례의 개요

기준	대상	해당 사례 수 (세부안건)
검토대상 (2008. 6 ~ 2010. 4)	본위원회	477
	행정사회분과위원회	359
	경제분과위원회	701
계		1,537 (100%)
형식적·실질적 요건충족 미흡	본위원회	439
	행정사회분과위원회	323
	경제분과위원회	688
계 (최종분석 제외대상)		1,450 (94.3%)
형식적·실질적 요건 충족	본위원회	38
	행정사회분과위원회	36
	경제분과위원회	13
계 (최종분석대상)		87 (5.7%)

2. 편익의 평가 및 측정 오류 사례의 유형별 실태

편익의 평가 및 측정 오류를 분석틀에 따라 7가지 유형으로 구분하여, 87개의 분석대상을 살펴본 실태는 다음 <표 5>와 같다. 다만 <표 5>를 해석함에 있어, 87개의 분석대상의 상대적 비중이 각각의 유형에 대한 전체적인 경향으로 해석하는 것은 적절치 않으며, 전체 1,537

2) 이러한 결과는 앞서의 연구인 김태운·정재희·허가형(2008)의 결과와도 거의 일치한다고 볼 수 있다.

건 중에서 전혀 수준미달인 1,450개의 사례가 반영되어 있지 않음을 고려해야 한다. 예를 들어 [장기적 편익에 대한 할인 배제 또는 할인을 축소] 유형의 경우 적절한 적용이 23건으로 87건의 26% 정도에 달하며 오류를 범한 건수는 64건(73%)으로 표기하였는바, 이에 대한 적절한 해석은 전체 1,537건 중 적절한 적용은 23건, 오류를 범한 적용은 1,514건(64건과 분석대상에 포함되지 못한 수준미달 1,450건의 합)이라는 것이다.

<표 5> 편익의 평가 및 측정 오류 사례의 유형별 실태(분석대상 87건)

유형	구분	총(개)	비율(%)
장기적 편익에 대한 할인 배제 또는 할인을 축소	오류	64	73.56
	적절한 적용	23	26.44
	해당사항 없음	0	0
중복산정의 문제	오류	23	26.44
	적절한 적용	0	0
	해당사항 없음	64	73.56
간접적인 편익의 일방적 계상	오류	1	1.15
	적절한 적용	0	0
	해당사항 없음	86	98.85
분배적 가중치 배제	오류	87	100
	적절한 적용	0	0
	해당사항 없음	0	0
현실적 타당성이 부족한 준수율 및 목표달성률 설정	오류	10	11.49
	적절한 적용	1	1.15
	해당사항 없음	76	87.36
규제 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관	오류	24	27.59
	명백한 오류는 찾지 못했음	63	72.41
근거나 증거가 없는 가정이나 전망에서 비롯된 단순 오류	오류	33	37.93
	명백한 오류는 찾지 못했음	54	62.07

장기적 편익에 대한 할인 또는 할인을 제시하고 있는 경우는 23개에 불과하였으며, 나머지 64개는 적절한 할인을 하고 있지 않았다. 중복산정의 문제를 가지고 있는 대상은 23개였으며, 나머지 64개는 중복산정의 문제에 해당 사항이 없었다. 간접적인 편익의 일방적 계상을 하고 있는 경우는 1개였으며, 나머지는 해당사항이 없었다. 그리고 분석대상 87개 모두 분배적 가중치를 적용하지 않고 있었다. 또한 총 11개가 준수율 및 목표달성률을 설정하고

있었지만 이 중 적절하게 준수율 및 목표달성률을 설정하고 있는 경우는 1개에 불과했다. 규제 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관을 하고 있는 경우에 해당하는 것은 24개였으며, 근거나 증거가 없는 가정이나 전망에서 비롯된 단순 오류를 범하고 있는 경우는 33개였다.³⁾

(1) 장기적 편익에 대한 할인 배제 또는 할인율 축소

규제나 정책은 그 효과가 단기적으로 일시에 나타나기보다는 장기적으로 나타나는 경우가 대부분이다. 따라서 비용편익분석은 규제나 정책을 운영하는 과정에서 발생할 것으로 예측되는 모든 비용과 편익을 ‘장기적’ 시각에서 종합적으로 평가해야 한다는 점에서 할인율의 적용이 중요한 의미를 갖는다.⁴⁾ 민간에서 활용되는 사적할인율과 달리 할인율에 대한 사회적 합의가 부족한 현실에서, 장기적으로 발생하는 편익에 대하여 할인율 적용하지 않거나 지나치게 낮은 할인율을 적용하는 등 할인율이 편익을 과대계상하는 기제로 활용될 여지를 배제할 수 없다는 데 문제가 있다. 분석 결과, 전체 87개 중 장기적 편익에 대한 할인 또는 할인율을 제시하고 있는 경우는 23개였으며, 나머지 64개는 할인을 하고 있지 않았다.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」의 “건축물의 층수제한” 규제

- 3) 이러한 결과는 기존의 문헌과 동일한 것으로서, 일례로 김태운·정재희·허가형(2008)에 따르면 “[편익의 분석]항목에서는 규제로 인한 사회적 편익을 구체적으로 서술하였는지를 평가하였는데, 사회적 편익을 검토하지 않거나 계량화할 수 있는 편익을 정성적으로 서술한 경우가 209건(72.8%)으로 매우 높게 나타났다. 즉, 대부분의 규제영향분석서에서 ‘추정할 수 없음’이라고 하거나, 단순한 근거를 토대로 비용보다 편익이 큰 것으로 판단된다고 언급하는 수준에서 그쳤다. 편익을 구체적으로 분석한 경우는 23건(8.0%)에 불과했다. [할인율의 활용]은 추정된 편익과 비용의 현재가치를 할인율을 이용하여 비교 검토하였는가를 평가하는 항목으로, 대부분(75.3%)이 단년도 분석이라 할인율 검토가 해당되지 않는 것으로 조사되었으나, 나머지 24.7%를 보더라도 13건인 4.5%만이 할인율을 고려한 것으로 나타났다. 20.2%에 해당하는 58건은 할인율을 검토하지 않음으로써, 장기간에 걸친 규제의 영향을 고려하지 않은 것으로 볼 수 있다. [불확실성의 고려]는 규제준수 및 집행상 불확실성, 그리고 규제목표의 비가역성을 고려해야 하지만, 규제 준수율은 100%를 가정하였고 집행의 불확실성을 고려한 경우는 1건에 불과했다. 불확실성 항목에 해당하지 않는 25.1%를 제외하더라도, 대부분인 173건(60.3%)이 불확실성을 고려하지 않은 것으로 나타났다. [배분적 정의]는 규제가 배분적 정의와 관계없는 경우인 32.8%를 제외하고, 대부분인 164건(57.1%)이 배분적 정의를 고려하지 않았다. 나머지 29건(10.1%)도 규제 성격상 배분적 정의에 입각하여 제정되었거나 수혜자와 피해자를 간접적으로 고려한 경우이며, 배분적 정의를 명확하게 고려한 경우는 한 건도 없는 것으로 나타났다.”고 하여 편익 평가 및 측정과 관련된 사항에 있어서 적절하게 처리한 경우는 전체의 5내지 10%에 머무르고 있다.
- 4) 비용·편익분석에 있어 어떤 할인율을 적용할 것인가 하는 문제는 대단히 복잡하여 오랫동안 경제학자간에 논란이 되어 왔다. 이 문제는 사회적 할인율(Social Discount Rate: SDR)이라는 미래 소비의 현재가치의 규범적 측정치를 어떻게 평가할 것인가 하는 질문으로 귀결된다. 할인율의 정의와 조작적 정의의 개념에 대한 이론 및 실무적 채택의 사례 등에 관하여는 김태운(1998) 참조.

의 경우, 개발제한구역에서 도시민이 누리는 편익은 연간 약 4조6천억 원이며, 반대로 1제곱킬로미터가 훼손될 때 연간 11억3,800만 원의 편익이 감소되고, 따라서 개발제한구역 안에서 5층 이상 대규모 공공시설의 설치로 인한 훼손면적은 81제곱킬로미터인 것을 감안할 때 이로 인한 편익 감소는 921억7,800만 원으로 추정하고 있다. 해당 규제의 도입으로 인한 편익 감소가 그대로 편익으로 되돌아올 것이므로 향후 50년간의 편익은 46,000억 원으로 추정하고 있으나, 50년의 기간에 걸쳐 장기적으로 발생할 편익에 대한 할인율에 대한 노력을 발견하지 않는다. 즉, 50년의 기간이라는 ‘장기적’ 편익을 가정하면서 앞으로 발생할 편익에 대해서는 단순히 1년의 편익을 50배함으로써 도출하는 모습을 보이는 등 장기적 편익에 대한 정교한 분석이 부족한 것으로 평가된다. 현재를 기점으로 50년에 걸쳐서 장기적으로 발생할 편익의 현재가치는 높은 비율로 감소할 것임에도 불구하고, 할인율을 적용하지 않음으로써 편익이 과대계상되는 문제를 보이고 있다.

그리고 할인율을 적용하는 데 있어, 어떤 할인율을 선택하느냐 하는 문제를 두고서라도 선택한 할인율을 일괄적으로 적용해야 하지만 같은 심사안 내 다른 할인율을 사용하고 있는 사례도 있었다. 「폐기물관리법」의 7개의 세부심사안 중 6개의 심사안들에서는 5%의 사회적 할인율을 적용하고 있지만 “신고 내용과 다른 수입폐기물에 대한 조치명령”에서만 특별한 근거 없이 6%의 사회적 할인율을 적용하였다.

한편 예외적으로 할인율을 적용함으로써 비용편익분석의 정교성을 기한 사례로서는 「수입할어 관리에 관한 특례 고시 제정안」의 “활어 장치장의 시설과 장비요건” 분석서의 경우 규제의 신설·강화로 인한 사회적 편익을 소비자의 건강증진 효과와 행정관청에 발생하는 편익으로 나누어 분석하였다. 본 사례는 3년간 3년 만기 회사채 평균수익률 6.18%를 활용하여 2010년부터 2019년까지 발생하는 편익을 순현재가치화 함으로써 할인된 사회적 순편익을 통해 BC ratio를 도출하고, 이를 통해 향후 10년간 발생할 수 있는 사회적 순편익이 항상 0보다 크고 BC ratio가 1보다 크게 나타난다는 점을 근거로 규제의 타당성을 검증하였다.

(2) 중복산정의 문제

이중계산 또는 중복산정은 대표적인 편익 과대계상의 방법이라 할 수 있다. 일례로 규제로 인하여 특정 집단의 소득 또는 매출의 증가가 일어나는 경우 ‘사회’ 전체적인 관점에서 단순한 소득 이전(pure transfer)일 가능성이 있으므로 편익으로 계상하지 않아야 하는 경우가

많다. 이와 더불어 내용상 중복되는 편익 항목을 반복하여 편익에 산정하는 경우 역시 중복 산정에 해당한다. 분석 결과 총 87개 중 중복산정의 문제를 가지고 있는 대상은 23개였으며, 나머지 64개는 중복산정의 문제와는 해당 사항이 없었다.

「지능형로봇 개발 및 보급 촉진법 시행령·시행규칙 제정안」의 “지능형로봇 품질인증제도 실시 및 품질보장사업 감독” 사례의 경우 지능형로봇의 품질인증을 통해 발생하게 되는 인증제품의 총매출 증가액 4억2,588만 원을 편익으로 계상하고 있으나, 이는 ‘사회’ 전체적인 관점에서 볼 때 소비자로부터 품질인증기업으로의 단순한 소득의 이전에 불과하며, 규제 도입으로 인한 진정한 편익이라 할 수 없다. 소득 이전을 편익으로 계상한 중복산정의 문제 외에도 내용적으로 중복되는 항목들을 모두 개별적인 편익 항목으로 계상한 중복산정의 유형 또한 쉽게 발견된다. 또한 「다중이용시설 등의 실내 공기질 관리법 개정안」의 “오염물질 방출 건축자재의 사용제한”과 “목질판상제품의 오염물질 방출허용기준” 규제는 해당 규제의 편익 항목으로서 ① 사망위험률 감소에 따른 삶의 가치 증대, ② 발병위험률 감소에 따른 의료비용 절감, ③ 노동생산성 증대를 산정하고 있으나, 세 가지 편익의 구성항목 모두 해당 규제의 도입으로 인해 실내 공기질이 개선됨으로써 발생한 편익 항목이라는 점이 동일하다. 즉, 공기질 개선에 따른 사망위험률 감소로 인한 삶의 가치 증대 효과와 이로 인한 의료비용 절감 효과, 그리고 공기질 개선을 통한 삶의 가치 증대로 인한 노동생산성 증대는 모두 상호 밀접하게 연관된 항목으로서 완전하게 동일하다고는 할 수 없으나, 상당 부분의 중복 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

(3) 간접적인 편익의 일방적 계상

비용과 편익을 추정함에 있어 규제가 미치는 효과의 범위를 어디까지로 설정할 것인지에 따라 비용편익분석의 항목들에 중대한 변화가 야기될 수 있다. 정확한 규제영향분석을 위해서는 예정된 규제에 의한 직접적 효과뿐만 아니라 간접적인 파급효과까지 고려할 필요가 있다. 그러나 간접적인 효과의 ‘범위’를 규정하는 것조차 용이하지 않으며, 수많은 간접효과를 모두 고려할 경우 오히려 규제 자체의 효과를 평가하기 위한 기법으로서 비용편익분석의 본연의 의의가 퇴색될 우려가 있다. 즉 규제가 발생시킬 직접적·간접적 비용과 편익을 모두 측정하는 것이 바람직할 것이나, 하나의 현상이 또 다른 현상의 연결고리로 작용하고 있는 복잡한 사회에서 모든 간접적 효과까지 고려한다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도

않다. 따라서 비용과 편익을 추정할 경우, 비용과 편익은 1차 효과에 한하여 추정될 필요가 있다(OECD, 1997). 그러나 새로운 규제의 비용편익을 분석함에 있어 비용은 직접적인 비용만 계상하면서, 편익은 직접적 편익뿐만 아니라 ‘환경적 편익’과 ‘공익’ 등의 간접적 편익까지 계상하는 등 비용편익분석상의 ‘균형’을 잃게 될 경우 비용편익분석의 타당성에 심각한 문제가 제기될 수 있다. 비용과 편익을 분석하는 과정에서 막대한 크기의 ‘간접적’ 편익만을 일방적으로 계상할 경우, 편익의 과대계상문제에 직면할 가능성이 높다. 분석대상 87개의 규제영향분석서를 분석한 결과, 간접적인 편익의 일방적 계상을 하고 있는 경우는 1개였으며, 나머지는 해당사항이 없었다.

「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률 하위법령 일부개정안」 “건설폐기물 중간처리 기술인력 교육 신설” 규제는 규제의 도입으로 인해 건설폐기물 중간처리 인력이 정기적인 교육을 받게 됨에 따라 발생하는 직접적인 편익은 중간처리인력의 업무능력향상이며, 간접적 편익으로서 건설 폐기물의 보다 효율적이고 적법한 처리로 인한 환경적 편익을 추정하였다. 보다 구체적으로, 편익을 측정함에 있어 본 사례의 규제영향분석은 간접적 편익으로 명시되어 있는 ‘적법처리로 인한 편익’을 혼합건설폐기물 배출량 감소에 따른 편익을 통해 대체추정하면서 그 규모를 245억 원으로 도출하였다. 건설폐기물 중간처리 기술인력의 교육 신설로 인한 비용을 측정함에 있어서는 중간처리인력의 교육비 항목이라는 ‘직접적’인 비용만을 계상하면서도 편익을 측정함에 있어서는 간접적 편익인 ‘적법한 처리로 인한 환경적 편익’을 계상하고 있으며, 이러한 간접적 편익을 대리변수를 통해 245억 원이라는 막대한 수치로 제시하고 있다. 비용에 대해서는 직접적인 비용만을 산정하면서, 편익에 대해서는 직접적 편익 항목은 외면하고, 굳이 ‘대리변수’까지 활용함으로써 간접적 편익만을 산정한 본 사례의 균형 잃은 비용편익분석 기법은 그 타당성이 의심된다. 이러한 편익 과대계상으로 인한 비용편익분석의 타당성의 결여는 2천이 넘는 2,130이라는 이해하기 어려운 막대한 BC ratio 결과치와 무관하지 않을 것이다.

(4) 분배적 가중치 배제

일반적으로 규제의 비용과 편익은 서로 다른 집단에게 배분되는 경향이 있으므로 분배적 가중치를 통해 규제 도입으로 인해 규제의 비용과 편익이 최종적으로 누구에게 귀착되는지를 검토할 필요가 있다(국회예산정책처, 2007). 즉, 분배적 가중치 개념은 결과적인 측면에 다

소 치중되어 있는 비용편익분석의 한계에 대한 보완적인 의미를 갖는다.⁵⁾ 따라서 분배적 가중치를 고려할 경우 규제 도입이 소외계층과 같은 사회적·경제적 약자에 가중치를 부여하여 규제의 비용과 편익을 측정하게 되어, 사회적 형평성에 대한 고려는 비용편익분석의 효율성에 대한 편익(bias)을 완화할 수 있다는 의의를 갖는다(김태운, 1998). 효율성만을 고려하여 계상된 편익의 경우, 규제도입으로 인한 사회적 약자의 희생으로 인한 편익 감소분 즉, 부의 편익을 고려하지 않았다는 점에서 편익이 과대계상 되었을 가능성을 배제할 수 없다.

효율성에 치중된 비용편익분석에 있어 분배적 가중치가 갖는 의미가 적지 않음에도 불구하고 분석대상으로 선정된 87개의 사례에서 분배적 가중치 개념을 도입한 규제영향분석은 단 하나도 발견되지 않았다. 이러한 사회적 형평성에 대한 관심 부족 내지는 무지는 현행규제영향분석의 가장 중대한 오류의 하나임을 지적하지 않을 수 없다.

일례로 「의료법 시행규칙 개정안」의 “의료기관 시설·인력기준(병원급 이상 의료기관에서 타 면허 진료과목 설치 운영 시 시설인력기준 등)” 규제에 따르면, 병원급 의료기관에서 타 면허 의료인을 고용하는 형태로 한·의·치의 공동 진료가 가능하게 되어 불필요한 사회적 비용을 크게 감소될 것으로 예상되는바, 공급자 측면에서 불필요한 의료기관의 중복개설을 방지하고 신규 의료기관의 개설 수요도 흡수할 수 있으며, 또한 현재 어려움을 겪고 있는 중소병원의 경영난 해소에 큰 도움이 될 것으로 편익을 추정하고 있다. 그러나 본 규제는 경쟁의 난립으로 인한 폐해를 해소함과 동시에 신규진입하려는 의료기관에게는 진입장벽으로 작용할 수 있음을 간과하고 있다. 즉, 기존에 의료기관으로서 지역사회에서 확고한 입지를 점하고 있는 병원급 이상의 의료기관의 경우 의료자원의 공동활용 등을 통한 운영상의 효율성을 기할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 병원급 이상의 의료기관의 세력확장으로 인하여 지역 사회

5) 이론적으로 말하면, 각 집단의 소득의 한계효용과 각각의 사회한계후생의 상이함을 고려해야 한다. 비근한 예로 Gramlich(1990: 115-131)는 경제적 효율성 테스트를 통과하는 데는 실패하지만 저소득층의 소득을 증진 시킴에 있어 직접이전보다 효율적인 프로그램을 채택할 것인가에 대한 질문을 제기하면서 분배적 가중치를 도입하는 수정된 비용·편익분석을 제안하였다.

분배적 가중치는 보편적으로 두 가지 상이한 접근방법에 의해 추정되어 왔는데 Harberger(1978, 1984)는 분배 가중치의 적용이 비효율적인 사업을 양산할 수도 있다는 이유로 가중치의 도입을 적극 반대하면서, 중재안으로서 비용·편익분석의 과정에서 실무적으로 적용 가능한 가중치 고려방법을 제시하였는데, 혼합기준(Hybrid Criteria: 전통적인 기준과 분배가중치를 도입한 분석을 병렬적 또는 순차적으로 적용하는 방법), 임계기준(Critical Level Criteria: 분배목적의 달성을 위하여 희생된 효율성 상실의 임계치를 설정하여 놓는 방법), 기본 필요 접근법(Basic Needs Approach: 저소득층이 최소한의 인간다운 생활을 영위하는 데 필수적인 특정 소비에 대하여 상대적으로 높은 가중치를 부여하는 방법)이 그것이다.

내의 영세 의료기관이 재정상의 어려움을 겪을 가능성이 높고, 그 결과 신규 의료기관이 진입하는 데 있어 장벽이 될 수 있는 문제를 전혀 고려하고 있지 않다는 점에서 영세 의료기관과 신규 의료기관에 대한 분배적 고려가 미흡하다는 점이 본 규제영향분석의 한계로 지적될 수 있다. 이러한 분배적 가중치에 대한 소홀한 태도는 규제도입으로 인해 희생될 많은 수의 사회적 약자에게 발생하는 부담과 비용(부의 편익)을 고려하지 못한다는 점에서 편익을 과대계상할 가능성이 높다.

(5) 현실적 타당성이 부족한 준수율 및 목표달성률 설정

현실의 세계는 상황적 불확실성에 직면하고 있으며, 특히 규제를 입안하려는 부처의 입장에서 볼 때, 피규제자의 규제준수율은 대표적인 불확실적인 상황이라 할 수 있다. 피규제자 뿐만 아니라 규제를 입안하려는 부처역시 기술적·행정적 불확실성으로 인하여 목표달성률을 확정할 수 없는 불확실성에 직면할 가능성이 높다. 즉, 규제를 입안하려는 부처 스스로도 불확실성에 직면할 뿐만 아니라, 부담을 지게 될 피규제자가 규제를 어느 정도 수용해서 지킬 것인지에 대한 규제 순응도 역시 100% 장담할 수 없는 불확실성에 직면하게 된다.⁶⁾ 즉, 규제의 도입부터 집행 및 효과가 나타나는 시점까지 불확실성의 연속이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 규제영향분석서상에 준수율 또는 목표달성률에 대한 면밀한 검토를 하지 않으면 결과적으로 100%의 규제순응도와 목표달성률을 가정하는 것이 된다. 결과적으로 새로운 규제에 의한 편익은 과대계상될 가능성이 높게 되는 것이다. 그러나 통상적으로 준수율이 100%인 규제는 현실에서 찾아보기 어려울 것이며, 따라서 뚜렷한 근거가 없는 가운데 준수율 100%를 전제하고 작성된 규제영향분석서는 그 신뢰성에 치명적인 위험성을 내포하고 있다. 분석대상 87개 중 총 11개가 준수율 및 목표달성률을 설정하고는 있었으나 이 중 적절하게 준수율 및 목표달성률을 설정하고 있는 경우는 1개에 불과하였다. 나머지 76개 사

6) 정부행위의 결과가 불확실성에 노출되어 있으면, 예상되는 비용과 편익의 규모와 시기 등에 위험이 따르게 된다. 위험한 비용과 편익을 평가하기 위해서는, 각각의 확정동등치(Certainty Equivalents)를 산정해야 한다. 자본의 기회비용을 평가하는 논리와 유사한 근거에 의해 위험을 할인율에 반영하지 않고 편익과 비용의 측정에 직접 적용해야 한다. 확정동등치는 기댓값에서 위험비용을 차감한 것으로, 위험비용은 통상 위험회피지수와 확률변수의 분산에 비례한다. 이러한 논의를 간략하게 표현하면 불확실한 상황에서는 보수적이어야 한다는 의미를 갖는데, 불확실한 상황에서의 비용은 확정적인 경우보다 더 높은 수준으로, 편익은 확정적인 상황에 처한 경우보다 낮은 수준으로 평가해야 한다는 것이다. 확정동등치에 대한 자세한 논의는 Layard & Walters(1978: 351-365)를 참조.

례에서는 준수율 및 목표달성률을 제시하고 있는 치명적인 오류를 범하고 있었다.

불확실성에 대한 외면으로 인한 편익 과대 양상은 다양한 사례에서 발견되는데, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률 하위법령 일부개정안」의 “순환골재 재활용제품 기준 신설” 규제의 경우 본 규제의 신설로 인하여 재생아스콘 생산 활성화 등으로 재생아스콘 1톤당 약 2만4,000원의 경제적 편익을 줄 것으로 추정하면서, 이를 토대로 2011년 정부가 목표로 하는 폐아스콘 발생량의 15%를 재생아스콘으로 사용할 경우 약 300억 원의 편익이, 2020년까지 목표로 하는 폐아스콘 생산량의 50%를 재생아스콘으로 사용할 경우 약 980억 원의 편익이 발생할 것으로 추정하고 있다. 그러나 본 사례의 편익은 정부가 목표로 설정한 ‘15%’와 ‘50%’의 목표수준을 완벽하게 달성한다는 암묵적인 가정이 전제되어 있는 것으로, 규제의 도입 및 집행 과정에 있어 부처가 직면할 수 있는 불확실성을 배제한 실험실 상황에서의 가상적인 편익이라 할 수 있다. 따라서 규제 집행 과정에서 불확실성으로 인한 편익의 감소를 전혀 고려하지 않고 있다는 점에서 편익이 과대계상된 것으로 평가된다.

부처가 직면하고 있는 불확실성에 대한 외면과 더불어 피규제자의 순응도 측면의 불확실성을 고려하지 않은 사례 또한 어렵지 않게 발견된다. 일례로, 「지능형로봇 개발 및 보급 촉진법 시행령·시행규칙 제정안」의 “지능형로봇 품질인증제도 실시 및 품질보장사업 감독” 규제의 경우, 시중의 품질인증이 가능한 30%의 제품이 품질인증제도를 통해 10%의 매출 증가를 발생시킬 것으로 추정하고 있으나, 이는 품질인증 ‘가능’기업이 100% 품질인증제도에 ‘순응’할 것이라는 가정을 전제하고 있다. 즉, 규제의 준수율을 100% 가정한 것이라 할 수 있는데, 규제입안자의 입장에서 가장 불확실한 영역이라 할 수 있는 피규제자의 준수율을 100%로 가정한 것은 타당하지 않으며, 만약 피규제자의 준수율이 100%에 미치지 못하는 지극히 ‘현실적’인 상황이 발생할 경우, 본 규제가 애초에 의도한 효과는 축소될 수밖에 없을 것이며, 규제의 편익도 이에 비례하여 격감할 것이다.

그러한 의미에서 「수입환어 관리에 관한 특례 고시 제정안」의 “활어 장치장의 시설과 장비요건” 규제는 피규제자의 규제준수율을 100%, 50%, 25%의 상황적합적으로 가정하여 규제준수 과정에서 발생할 수 있는 불확실성을 편익에 계상하고 있는 점은 높이 평가된다.

(6) 규제 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관

새로운 규제의 효과를 과장하거나 지나치게 낙관적 시각을 견지할 경우 실제에 비해 과장된 편익을 계상할 가능성이 높다. 규제 신설로 인해 후생이 증가하게 될 수혜대상의 규모를 과장하거나 또는 규제로 인한 효과를 기존 유사한 제도의 최선의 성공사례와 직결시켜서 편익을 계상한 경우 등이 해당된다. 분석대상 87개 중 규제의 효과 부풀리기 또는 지나친 낙관을 하고 있는 경우에 해당하는 것은 24개였다.

「도로교통법 및 동법 시행령·시행규칙」의 “운전면허 시험 기준 및 절차 일부 강화” 사례의 경우, 연습면허 준수사항 강화의 편익을 ‘고속도로 및 자동차전용도로에서 운전연습으로 인한 교통사고를 예방’으로서 추정하고자 하였다. 그 결과 최근 3년간의 연습면허 소지자의 고속도로 및 자동차전용도로 내 교통사고의 데이터를 근거로 연습면허 운전자의 고속도로·자동차전용도로 주행금지를 통해 교통사고를 예방함으로써 평균 1,211만 원의 비용을 절감할 수 있으며, 그 절감된 비용을 규제 도입으로 인한 편익으로 계상하고 있다. 본 사례는 규제 도입의 효과가 기존에 제기되어왔던 문제를 100% 해소할 것이라는 지나치게 낙관적인 기대를 전제하고 있다. 피규제자의 순응도가 100%라 하더라도, 규제의 효과 역시 100%로 이어지지 않는 불확실성이 존재하는 현실에서 규제도입으로 인한 기존에 발생해 왔던 교통사고를 100% 예방할 수 있다는 막연한 기대와 낙관적인 추정은 편익을 부풀리는 양상을 빚게 된다. 이와 더불어 「소음·진동규제법 시행령 및 같은 법 시행규칙 개정령안」의 “생활소음·진동규제기준 준수 의무” 사례 역시 규제 도입으로 인한 효과를 지나치게 낙관함으로써 편익을 과대계상하는 문제를 보이고 있다. 특히, 본 규제는 옥외 확성기 규제를 통해 옥외확성기가 설치된 건물이나 시설 주변의 주민들을 확성기 소음 저감으로 인한 수혜자로 선정하고 있다. 보다 구체적으로, 소음이 미치는 피해 감소로 인한 편익으로 질병치료비 절감액을 사용하고 있는데, 그 수혜대상 주민들을 옥외확성기 설치 주변 1제곱킬로미터로 가정하고 있으나, 본 규제를 통하여 확성기 설치 지역 주변 1제곱킬로미터 거주 주민들의 소음피해를 100% 절감할 수 있다는 전제 역시 해당 규제의 효과에 대한 지나친 낙관에 기인한 것이라 할 수 있다.

한편, 예외적으로 「폐기물관리법 시행규칙 개정안」의 “폐기물처리 신고 대상 사업장 규모 설정” 사례에서는 규제도입의 효과를 최대의 경우와 최소의 경우의 범위로 설정하여 규제로 인한 편익을 타당성 있게 살펴보려는 노력을 하고 있다. 즉 편익으로 관리개선에 따른 진료

비 감소 규모를 최소 5%와 최대 10%로 구분하여 살펴보고, 노동생산성 증가효과도 최소 0.1%와 최대 0.3%의 경우로 구분하여 살펴보고 있다.

(7) 근거나 증거가 없는 가정이나 전망

규제도입의 편익을 계량화하는 과정에서 근거자료로서 다양한 개념들과 파라메타 및 수치들이 활용된다. 그러나 적용된 개념이나 파라메타의 근거가 전혀 없거나 명확하지 않은 경우, 본래 의도하였던 내용과의 인과관계가 보장되지 않는 오류로 인한 편익의 측정에 오류가 발생할 가능성이 높다. 즉, 편익을 측정하는 과정에서 근거 없는 개념이나 파라메타 및 수치가 도입되었다면, 작성자측의 자의성이 개입되었을 가능성이 높으며, 이는 편익의 과대 계상문제와 무관하지 않을 것으로 판단된다. 분석대상 87개 중 근거나 증거가 없는 가정이나 전망에서 비롯된 단순 오류를 범하고 있는 경우는 33개였다.

「효율관리기자재의 운영에 관한 규정(고시) 개정안」의 “에너지소비효율·사용량·소비효율 등급 표시의무”의 경우, 규제대상 제품시장(어댑터, 충전기, 전기냉난방기, 김치냉장고, 선풍기, 안정기내장형램프, 전기드럼세탁기, 백열전구, 형광램프, 형광램프용안정기, 전기진공청소기, 전기냉온수기)의 시장규모가 일괄적으로 전년대비 5% 시장할 것으로 가정하고 있다. 그러나 모든 대상에 대하여 일괄적으로 5% 성장률을 가정한 근거는 전혀 제시되어 있지 않다. 수치의 규모를 떠나서 아무런 근거가 제시되어 있지 않은 수치 도입은 규제영향분석상에 자의성이 개입되어 있을 여지가 크며, 이는 곧 규제입안의 목적과 부합하는 방향의 편익 과대계상과 연결될 가능성이 높다.

「다중이용시설 등의 실내 공기질 관리법 개정안」의 “오염물질방출 건축자재의 사용제한” 규제와 “목질판상제품의 오염물질 방출허용기준 등”에 관한 규제는 규제 도입으로 인한 편익의 하나로 ‘사망위험률 감소에 따른 삶의 가치 증대 효과’를 제시하면서, 신축·개·보수 다중이용시설의 포름알데하이드·VOC 최고농도가 평균의 3~50배임에 따라, 기준 부적합 건축자재 사용으로 인한 사망위험률은 통상 호흡기 질환 사망률의 5배로 가정하고 있으며, 제도 도입에 따른 실내 공기질 개선효과를 기준 부적합 제품 매출규모를 고려하여 약 20%로 가정하여 개선 후 사망위험률은 호흡기 질환 사망률의 4배로 추정하는 등 일견 정교한 편익 분석 작업을 수행하려는 것으로 보인다. 그러나 본 규제영향분석에 있어 핵심이라 할 수 있는 사망위험률의 감소를 추정하기 위해 제시된 수치들에 대한 아무런 근거가 없다는

점은 치명적인 한계로 지적된다. 즉, 유해물질의 농도와 사망위험률과의 인과관계, 유해물질의 농도가 사망위험률과 호흡기질환 사망률의 관계에 미치는 영향, 개선효과가 기준부적합 제품의 매출규모와 갖는 인과관계, 개선 후 사망위험률과 호흡기질환 사망률의 관계에 대한 아무런 정보가 제시되어 있지 않다는 점에서 본 규제영향분석이 자의성을 배제한 타당성 있는 결과를 도출하였는지에 대해서는 확신할 수 없다.

V. 결 어

본 연구는 김태윤·정재희·허가형(2008) 등 우리나라의 규제영향분석서의 실태를 파악하고자 하는 노력들의 후속 연구로서 편익의 평가와 측정의 실태에 초점을 맞추었다. 우선 지난 3년6개월여 기간 동안 정부부처가 작성한 규제영향분석서를 전수 조사한 결과, 연구의 목적 즉 편익 평가 및 측정의 경향성을 파악할 수 있는 수준의 규제영향분석서는 전체 1,537개의 분석서 중 5.7%에 해당되는 87건에 불과하였다. 이러한 결과는 기존의 연구 등과 일치하는 현상이다.

본 연구의 주제의식을 구현하기 위하여, 문헌들을 검토하여 편익의 평가 및 측정과 관련된 경향성을 파악하기 위한 분석틀을 개발하고, 이에 입각하여 비용편익분석의 최소한의 실질적 요건을 갖춘 위의 87건의 규제영향분석서를 분석한 결과 편익의 과대계상이 현저하게 드러났다. 최소한의 입증이 존재하지 않거나, 준수율 등을 고려하지 않은 근거 없는 낙관적인 전망 등이 주를 이루었고, 비용편익분석의 최소한의 이론적 입장에 부응하지 못하는 할인율의 적용과 분배적 가중치의 무시 및 이중계산도 꽤 눈에 띄었다. 분석서로서의 최소한의 요건을 충족시킨 분석서가 이러한 수준이라면 그렇지 못했던 나머지 1,450개의 분석서에서의 편익 평가 및 측정은 객관적인 토론의 근거로서 아무런 기능도 하지 못하는 것으로 보아야 할 것이다.

근거 없는 편익의 과대계상은 해당 규제의 성과를 과장하여 여타의 규제대안에 대한 진지한 검토를 저해하는 한편, 정부부처의 무분별한 규제신설을 억제하지 못하는 심각한 문제를 초래한다. 일례를 들어 분배적 가중치를 적용하지 않으면 사회적 약자들이 피해를 보는 규제들이 효율성의 관점에서 무분별하게 신설되는 경향을 막지 못하게 되며, 그 부작용이

궁극적으로 일파만파로 파급될 가능성이 배태되는 것이다. 결국 무분별한 규제의 신설과 대안의 무시는 결과적으로 국가경제사회의 잠재적 희생과 도태 및 비효율을 초래하는 소리 없는 암살자(silent killer)가 될 것이다. 따라서 부처의 규제영향분석 관련 능력을 강화하고 규제영향분석에 대한 보다 적극적인 태도를 안내하는 제도적이며 실질적인 노력이 시급하다.⁷⁾

- 7) 그렇다면 규제영향분석의 수준을 높이기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가? 본 연구는 이 질문에 대한 특별한 함의를 갖고 있지는 못하다. 다만, 기존에 거론되고 있는 바를 Jacobs(2007)가 정리한 것을 중심으로 논의하면 다음과 같은 대안들의 조합들이 필요할 것으로 본다. 즉, 규제영향분석의 질적 수준을 유지하기 위해서는 첫째, 중앙의 규제영향분석 감시기구의 심의기능 강화, 둘째, 정부 내의 다른 부처들의 비판적 참여, 셋째, 최소한 1년 이상의 규제영향분석 기획 및 준비, 넷째, 규제의 효과에 대한 보다 광범위한 확인을 통한 규제준수의 지속적인 모니터링, 다섯째, peer 리뷰를 통한 보다 과학적인 자료와 증거들의 활용, 여섯째, 규제영향분석 역량 강화, 일곱째, 자료수집 방법론 및 자료의 질적 수준에 대한 통제 등이 고려되어야 한다는 것이다.
- 한편 김태윤(2008)은 규제영향분석의 발전을 위하여 우리나라의 현실에서 긴요한 제도적 정비와 관련하여서 정리한 바 있는바, 작성주체인 주무 부처들의 무관심과 법적 책임의 방기, 그리고 심사 및 의결기관의 전문성 부족이 문제의 핵심이라고 지적하면서, “이러한 문제점은 사실상 행정규제기본법에 명기된 쌍방의 책임의 완수라는 단순하지만 원칙적인 접근으로 극복될 수 있다. 무엇보다도 의결기관인 규제개혁위원회가 심사 및 의결 기능을 보다 실질적으로 수행하는 한편, 주무 부처의 규제영향분석능력을 제고할 수 있는 방안을 제시해 주어야 한다. 이를 위해서 규제개혁위원회는 각 부처가 비용편익분석기법을 유연하고 탄력 있게 적용할 수 있도록 유도해야 하며, 관련 공무원의 교육과 훈련을 통한 전문 인력화를 모색해야 한다. 또한 심사과정에서 외부평가제도와 사전평가제도를 도입함과 동시에, 중요규제와 비중요규제의 심사에 대한 선택과 집중의 전략에 입각한 차별적인 심사전략을 채택하고, 일몰대상 기존규제에 대한 규제영향분석을 유도하는 등의 조치를 시급히 강구해야 할 것으로 보인다. 규제영향분석제도의 착근을 위하여 보다 근본적인 토론이 필요한 이슈는 현행 규제개혁위원회와 그 사무국인 규제개혁실을 중심으로 하는 규제영향분석 심사체계가 과연 합목적적인 체제인가라는 것이다. 즉 지금과 같이 규제개혁위원회가 비상근, 비전문가 인사들로 구성된 비상임기관으로 머무르는 이상, 규제개혁위원회는 실무적으로 규제개혁실에 의존할 수밖에 없게 된다. 규제개혁실이 국무총리실의 관료들로 구성되어 있는 한, 위에서 지적된 규제영향분석의 문제점들은 근본적으로 극복되기 어렵게 된다. 순환보직과 공무원 임용제도의 경직성으로 인하여 규제영향분석 심사에 필요한 전문성을 규제개혁실이 학습하기에는 어려움이 있기 때문이다. 따라서 장기적으로는 규제개혁위원회가 공정거래위원회와 같은 독립위원회로 진보하거나, 규제심사원과 같은 반관반민 단체로 발전적으로 대체되어야만 신설규제에 대한 보다 합리적인 토론과 관찰이 이루어진다는 면에서, 진정한 의미의 규제영향분석이 가능할 것으로 본다.”고 제안하고 있다.

참고문헌

- 국회에산정책처, 『2007년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2008.
- _____, 『정부의 규제영향분석에 대한 실태평가』, 2007.
- 곽현근, 「지역사회 주민조직 참여의 편익과 비용에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 2005.
- 김상봉, 「비용편익분석에 있어서 효율성과 형평성에 관한 논고: 형평성 적용에 관한 이론적 탐색」, 『한국행정학회 2004하계학술대회 발표논문집』, 2004.
- 김정렬·김태윤·노현중, 「규제영향분석제도의 정착을 위한 조건과 과제」, 『한국행정학보』 27(3), 1998, pp.213-234.
- 김태윤, 「규제영향분석 내실화 방안」, 『한국행정연구원 규제학술대회 발표문』, 2008.
- _____, 「한국 규제영향분석 발전방안: 미국 및 우리나라의 사례연구를 토대로」, 『규제연구』 9(1), 2000.
- _____, 「규제영향분석을 위한 비용편익분석 이론의 고찰」, 『한국행정연구』 7(1), 1998.
- 김태윤·변성교, 「규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구」, 『한국규제학회 행정학 공동학술대회 발표 논문집』, 2010.
- 김태윤·정재희·허가형, 「한국 정부의 규제영향분석의 수준: 평가 틀의 도출 및 평가 결과」, 『규제연구』 17(2), 2008.
- 김태윤·김상봉, 『비용편익분석의 이론과 실제 - 공공사업평가와 규제영향분석』, 박영사, 2004.
- 노화준, 「고품질 규제발전을 위한 규제영향분석제도에 관한 연구: 미국 EPA의 사례 분석과 인프라 구축에 대한 정책적 시사」, 『한국정책학회보』 14(4), 2005.
- 안종범, 「비용편익분석에서의 분배가중치: 정치적 가중치 이용의 이론적 근거」, 『한국재정학회』, 2000.
- 엄영숙·김재준, 「비용편익분석에 있어서의 사회적 할인율에 관한 소고」, 『전북대학교 산업경제연구소 논문집』, 1999.
- 유충렬, 「한국 규제영향분석제도의 운영실태분석 및 개선방안 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2000.

- 이경진, 「한국의 규제영향분석과정의 평가: 규제영향분석서에 대한 해석을 중심으로」, 석사학위논문, 한양대학교, 2005.
- 이남우, 「규제영향분석제도 운영에 관한 사례연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2000.
- 이성우, 「규제영향분석상의 쟁점과 해소방법」, 『규제연구』 13(1), 2004.
- 이영성·황기연, 「환경복원정책의 비용과 편익: 청계천 복원정책을 중심으로」, 『한국행정학보』, 2004.
- 이정진, 『환경경제학』, 박영문사, 2000.
- 이준구, 「비용편익분석의 이론과 현실: 새만금사업의 사례」, 『재정논집』, 2001.
- 홍성종, 「비용·편익분석 사례(1): 약물검사 규제제도 도입에 따른 경제적 효과분석」, 『규제연구』 11, 1995.
- Adler, M. D. & Posner, E., “Introduction,” *The Journal of Legal Studies* XXIX, 2000.
- Arrow et al., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation - A Statement of Principles*, The Annapolis Center and Resources for the Future, 1996.
- BRE, *The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation*, 2006. 7.
- Brent, Robert J., *Applied Cost-Benefit Analysis*, Glensanda House, 2006.
- Dardis, R., “The Value of a Life: New Evidence from Marketplace,” *American Economic Review* 70(5), 1980, pp.1077-1082.
- Francesco & Radaelli, “Indicators of Regulatory Quality,” In Kirkpatrick & Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Frank, R. H., “Why is Cost-Benefit Analysis So Controversial?” In Adler, M. D. & Posner, E. (eds.), *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 2000.
- Gary, George M., “Measure Risk, Not Just Emissions,” *Regulation* 22(4), 1999.
- Gramlich, E., *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1990, pp.115-133.

- Guasch, J. Luis & Hahn, Robert. W., "The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries," *The World Bank Research Observer* 14(1), 1999.
- Hahn, R. W., "An Assessment of OMB's Draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs Federal Regulation," *Regulatory Analysis* 99-5, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1999.
- _____, "Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers," Working Paper 99-6, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1999a.
- _____, *Risks, Costs, And Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, The AEI Press, 1996.
- Hahn, R. W. & Litan, Robert E., "An Analysis of the Second Government Draft Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations," *Regulatory Analysis* 98-1, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1998.
- Hahn, R. W. & Hird, John A., "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis," *Yale Journal on Regulation* Vol.8, 1990.
- Hanley, Nick, "Cost-benefit analysis and the environment," *The Environmentalist*, 1995.
- Harberger, A. C., "Basic Needs versus Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis," *Economic and Cultural Change* 32, 1984, pp.455-474.
- Howarth, Richard B. & Norgaard, Richard, "Environmental valuation under sustainable Development," *The American Economic Review*, 1992.
- Jacobs, Scott H., "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Maintaining RIA into Policy Processes," In Kirkpatrick & Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Kirkpatrick, Colin & Parker, David, "Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential For Use in Developing Countries," CRC Working Paper Series, 2003.
- Kniesner, Thomas J. & Viscusi, W. Kip, "Why Relative Economic Position Does Not Matter: A Cost-Benefit Analysis," *Regulation* 20(1), 2003.
- Kopp, et al., "Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Service and the Art," Discussion Paper 97-19, Resources for the Future, 1997.

- Krupnick, A., Alberini, A., Cropper, M., Simon, N., Itaoka, K., & Akai, M, "Mortality Risk Valuation for Environmental Policy," Discussion Paper 99-47, Washington: Resources for the Future, 1999.
- Lave, L. B., "Benefit-Cost Analysis: Do the Benefits Exceed the Costs?," In Hahn, R. W. (eds.), *Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1996, pp.135-166.
- _____, *Benefit-Cost Analysis: Do the Benefits Exceed the Costs?*, Kennedy school of Government, Harvard University, 1991.
- Layard, P. R. G. & Walters, A. A., *Microeconomic Theory*, McGraw-Hill, Inc, 1978.
- Lutter, Randall, "The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform," *Regulation* 22(2), 1999.
- Morrall, John, F., "A Review of the Record," *Regulation* 10(2), 1986.
- NAO, *Evaluation of Regulatory Impact Assessment 2005-2006*, London: National Audit Office, 2006.
- Newell, R. & Pizer, W., "Discounting the Distant Future: How Much Do Uncertain Rates Increase Valuations?," Discussion Paper 00-45, Washington: Resources for the Future, 2000.
- Nussbaum, M. C., "The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis", In Adler, M. D. & Posner, E. (eds.), *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 2000.
- OECD, *Regulatory Impacts Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris: OECD, 1997.
- Schuck, P. R., "A Tool for Assessing Social Regulation," In Clark, B. C. et al. (eds.), *Reforming Regulation*, Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy, 1980, pp.117-122.
- Shortall, David, "Regulatory Impact Assessment: Methodology and Best Practices," *INMETRO International Workshop on Conformity Assessment*, Rio de Janeiro, Brazil, Dec., 2006.

Sunstein, C. R., "Cognition and Cost-Benefit Analysis," *The Journal of Legal Studies* XXIX, 2000.

Tresch, *Public Finance: A normative Theory*, Business Publications, 1981.

Viscusi, W. K., "Dangers of Unbounded Commitments," In Hahn, R.W. (eds.), *Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1996, pp.135-166.

_____, "Strategic and Ethical Issues in the Valuation of Life," In Zeckhauser, R. J. (eds.), *Strategy and Choice*, Boston: MIT Press, 1991, pp.359-387.

Weimer, D. L. and Vining, Aidan. R., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd.ed., NJ.: Prentice-Hall, Inc., 1999.

Journal of Regulation Studies Vol.20 No.2 December 2011

A study on Benefit Evaluation and Measurement of Regulatory Impact Analysis in Korea: with the Focus on the Benefit Overestimation Problem

Kim, Tae-Yun

This study is a follow-up study of Kim · Jung · Hur(2008). It tries to review analytically the actual quality level of the Regulatory Impact Analysis(RIA) statement in Korea, focusing on the benefit evaluation and measurement. By reviewing the literatures on the evaluation and measurement of benefit, this paper develops a theoretical framework. Based on the analytical framework, this paper analyzes 1,537 RIA statements from June, 2008 to October, 2011(almost all of RIA statements submitted to Presidential Regulatory Reform Committee).

Main results are as follows. First of all, only 87(5.7%) cases of RIA statements out of all 1,537 total carry at least some objective information regarding benefit of the proposed regulation. Second, the 87 RIA statements show consistent overestimation of benefit to a remarkable extent. In particular, this result was possible mainly by too optimistic and groundless forecasts, especially on actual compliance. And with respect to discount rate, the distributional weight, and double counting, there are few RIA statements which satisfy the minimum theoretical requirements, resulting in arbitrarily consistent overestimation of regulatory benefit.

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