규제연구 제20권 제1호 2011년 6월

의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구

이혁우* · 김주찬** · 김태윤*** · 여차민****

우리나라의 의원입법은 정부입법과는 달리 체계화된 규제영향분석 제도를 갖추고 있지 못하다. 더구나 본 논문에서 분석한 것처럼 기존 국회의 법안 검토 및 분석 제도는 정부의 규제영향분석만큼 정교하지 못하다. 의원입법으로 성립되는 규제 법안의 사회적 영향에 대한 체계적이고 깊이 있는 분석이 이루어지지 못하고 있어 규제품질관리에 허점이 존재하고 있는 것이다. 상임위원회 전문위원의 의안검토보고는 지침에서 제시된 내용과는 달리 표준화 수준이 매우 낮을 뿐만 아니라 형식적으로 운영되고 있으며 예산정책처의 비용추계는 체계성이 높지만 평가대상 및 분석항목이 재정소요에 대한 비용추계에 국한되고 있어 사회적 영향을 고려하는 규제영향분석을 적극적으로 실시하기에는 어려움이 있었다. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 법안에 대한 형식적 분석에 치중하고 있었다. 그리고 입법조사처의 입법조사분석은 국회의원의 다양한 입법분석 수요에 부응하는 제도의 성격상 규제영향

* 주저자, 배재대학교 행정학과, 대전광역시 서구 배재로 155-40(hwlee@pcu.ac.kr)
** 교신저자, 광운대학교 행정학과, 서울특별시 노원구 광운로 20(jckim@kw.ac.kr)
*** 한양대학교 행정학과, 서울특별시 성동구 왕십리로 222(tykim1004@hanyang.ac.kr)
**** 국회예산정책처, 서울특별시 영등포구 의사당대로 1(yuhcm@daum.net)
***** 본 연구는 규제학회가 수행한 입법조사처(2010)의 『입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로』의 일부를 연구논문으로 발전시킨 것이다. 이 연구의 결과는 입법조사처나 연구자의 소속기관의 공식적인 의견과는 다를 수 있음을 밝힌다.
접수일: 4/14, 게제확정일: 5/15

www.kci.go.kr

분석과 같이 체계화된 지표를 가지고 표준화된 분석을 시도하는 것이 어렵다. 이런 연구결과로부터 향후 의원입법의 품질을 제고하기 위해서는 의원입법에 대해서도 해당 입법안이 사회 전반에 미칠 편익과 비용을 포괄적으로 분석하는 규제영향분석 제도를 도입할 필요성이 있음을 알 수 있다.

핵심용어: 규제영향분석, 의원입법, 정부입법, 규제심사

www.kci.go.kr

I. 들어가며

규제는 시장과 사회의 게임의 규칙으로, 규제가 어떠한지에 따라 사람들의 행위의 양상이 달라진다. 좋은 규제는 사람들이 보다 창의적으로 역동적으로 자신의 잠재력을 발휘하는 기반이 되는 반면, 불합리한 규제는 바람직한 경제사회질서의 구현이라는 처음 의도와는 달리 국가발전의 토대인 민간의 역량, 즉 개인의 자율성과 잠재력, 창의성을 저해하게 되는 것이다.

이런 이유로 불합리한 규제는 피규제자에게 비용을 전가시키는 숨겨진 세금(hidden tax)으로 정의되어, 비용측면에 관심을 기울여야 할 필요가 있다는 것이 널리 동의되고 있다. 특히 우리나라의 경우, 과도한 규제와 이로 인한 사회적 비용의 과도한 발생이 늘 문제가 되어 왔다. 이렇게 규제를 통한 국가의 사회일반에 대한 개입이 확대된 이유로는 빈번한 국가적 위기와 같은 지정학적 요인, 시장행위자인 기업과 사회행위자인 국민들의 능력에 대한 관의 불신과 같은 행태적 요인, 정부주도의 성공적 경제사회발전 경험과 같은 정치사회적 요인 등이 지적되고 있다. 이런 이유로 우리나라는 규제로 인한 사회적 비용도 많은 편으로 삼성경제연구소(2007)에 의하면 OECD 규제지수에 따라 측정한 우리나라의 경제규제비용은 연간 약 78조 원으로 2006년 GDP의 약 9.2%에 이른다고 보고하고 있다.

규제가 한 국가에 미치는 영향이 이처럼 매우 중요하기에 그동안 세계 주요국은 불필요한 규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하고 있기도 하다. 그리고 좀 더 합리적인 규제 생성 시스템을 갖기 위해 지속적인 노력을 경주하고 있다. 이런 의미에서 특히 중요한 것이 바로 국가의 모든 규제사항은 사전적으로 사회일반에 미치는 영향을 검토함으로써 그것의 타당성을 분석할 필요가 있다는 것이다. 한 국가의 규

www.kci.go.kr

제관리 체계를 평가할 때 규제영향분석이 존재하고, 그것이 적절히 운영되고 있는지를 따져 보는 것은 바로 이런 이유 때문이다.

그런데 우리나라의 경우 정부입법에 대해서는 규제심사가 제도화되어 규제의 필요성, 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과의 비교, 규제내용의 적정성 및 실효성 등의 평가항목에 의한 체계적인 규제심사제도가 존재하나, 의원입법에 대해서는 이런 제도가 존재하지 않는 형편이다. 즉 정부입법에 대해서는 규제영향분석을 실시하고 있으나, 의원입법에 대해서는 규제영향분석이 이루어지지 못하고 있는 것이다. 물론 우리나라의 국회의 경우 상임위원회에서 전문위원에 의한 의안 검토, 예산정책처의 법안비용추계, 법제사법위원회의 체계 및 자구심사, 입법조사처의 입법조사분석 등 다양한 의안 검토체계를 구비하고 있으며 이들 중 일부는 부분적으로 규제영향분석의 아이디어를 반영하고 있기도 하다. 그러나 이런 기존의 제도적 장치가 있음에도 불구하고 본 연구에서 의원입법에 대해 규제영향분석의 실시를 주장하는 것은 이들이 규제영향분석만큼 법안의 사회적 영향에 대해 체계적인 분석을 제공하지 못하고 있기 때문이다. 본문에서 본격적으로 분석이 이루어지겠지만, 그 이유는 이들 제도 자체의 구조적 결함에 기인하는 바가 크다.

이런 우리나라의 의원입법에 대한 규제영향분석의 미비는 의원입법으로 제안된 법률안이 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하고 있음에도 불구하고 국민경제적 부담과 같은 민간에 미치는 영향이 사전에 명시되지 못함으로 인해 국회의원 및 상임위원회가 법률안을 심의할 때 규제의 비용과 편익에 대한 참고할 수 있는 정보를 제공받을 수 없게 한다. 따라서 최종적으로는 해당 법률안이 타당한 것인지를 합리적으로 판단하기 어렵게 만드는 원인이 되기도 한다. 더구나, 최근 들어 의원입법이 증가추세에 있는 점을 고려할 때, 이런 의원입법에 대한 규제영향분석의 시스템의 흠결은 경제사회에 심각한 비용과 부담을 야기하는 품질이 낮은 규제안이 사전에 체계적인 검토 없이 정치적인 고려만을 토대로 양산될 가능성이 있어서 이에 대한 적절한 대응방안의 마련이 요구된다.

이에 본 연구에서는 의원입법에 대한 국회의 기존 분석제도들을 규제영향분석제도와 비교하여 체계적으로 분석함으로써 의원입법에 대해 규제영향분석이 필요한 이유를 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 규제영향분석에 대한 이론적 검토 이후, 최근 의원입법의 증가추세와 같은 입법동향을 분석함으로써 이에 대한 체계적인 규제관리가 필요함을 제시하고, 최종적으로 현재 입법절차에서 도입되어 있는 법안검토 제도들을 통해서는 의원입법에 대한 본

www.kci.go.kr

격적인 의원입법에 대한 규제심사를 하기에는 한계가 있음을 규명하고자 한다. 이런 본 연구의 시도는 기존에 OECD(2007a)와 국회예산정책처(2008, 2009)에 의해 지속적으로 제기되어 온 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성의 근거를 보다 체계화시킬 수 있을 것이다.

II. 규제영향분석에 대한 이론적 고찰

1. 규제영향분석의 의의

세계 각국이 규제개혁을 강조하는 것은 과도한 규제나 불필요한 규제, 그리고 저질의 불량 규제는 국가경쟁력의 저하를 가져올 뿐만 아니라 국민의 삶의 질을 떨어뜨릴 수 있다는 인식 때문이다. 이에 따라 국가 차원에서 규제에 대한 체계적인 관리를 위해 규제영향분석제도가 미국, 캐나다, 호주를 중심으로 일찍부터 도입되었으며 1980년과 1990년대를 거쳐 OECD 회원국을 중심으로 확산되었다(OECD, 2007a). 우리나라 역시 1998년 「행정규제기본법」을 제정하여 규제영향분석제도를 도입하였다.

규제영향분석은 “새롭게 만들어지거나 현존하는 규제의 편익, 비용 그리고 효과들을 점검하고 측정하는 체계적인 의사결정 도구”로 정의될 수 있다(OECD, 2007a). 따라서 규제영향분석을 통해 정부는 자신이 도입하려는 규제가 비용과 편익 측면에서 타당한지 체계적으로 검토할 수 있게 되고 그 결과 무분별한 규제의 신설이나 강화를 억제할 수 있게 된다.

한편, 규제에 대해 깊이 있는 분석이 필요한 이유는 규제는 예산과 같이 명시적으로 비용을 발생시키지는 않지만 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 과정에서 피규제자인 기업이나 국민에게 비용을 부담시킬 수 있기 때문이다.[1] 즉 규제가 그 의도한 가치를 달성하기 위해서는 사회적으로 그만큼의 비용이 지불되어야 하며, 이러한 비용은 기업과 소비자,

1) 예를 들어, 과거 문화예술진흥법에 근거한 1만 제곱미터 이상의 건축물에 대한 미술품 설치의무 규정은 일반인의 출입이 통제되는 항만구역 창고 등에 대해서도 고가의 미술품을 설치하도록 요구함으로써 기업에 막대한 부담을 초래하기도 했다. 또 국제표준기구(ISO)나 한국산업규격(KS)에 따라 컨테이너 차량의 높이는 4.1미터로 통일돼 있지만, 도로교통법 시행령은 높이가 3.5미터 이상인 차량은 경찰서에서 운행 허가를 받도록 하고 있기 때문에 결과적으로 모든 컨테이너 차량은 같은 코스일 때는 연 1회, 다른 코스일 때는 매번 허가를 받아야 하는 문제가 발생되기도 했다.

www.kci.go.kr

정부 등이 부담하게 되어 장기적으로는 물가와 경제성장에 영향을 미치는 것이다(최병선, 1992). 구체적으로 규제로 인한 비용에는 다음과 같은 것들이 포함될 수 있다. 우선 기업이 부담하는 비용이다. 위험 및 안전규제의 경우를 예로 들면 일반적으로 규제로 인한 비용은 기업에게 전가되는데(Hodges, 2005: 12; 최병선, 1992), 위험요인을 제거하거나 안전기준을 준수하기 위해서 기업들이 더 많은 비용을 지불해야 하는 것이다. 한편 이러한 비용은 제품의 가격에 반영되고 장기적으로는 소비자에게 전가되어 소비자 후생에 영향을 미칠 수도 있는데, 그것은 기업이 규제에 대응하는 과정에서 기술적 전략을 수정함으로써 생산의 한계비용에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(Antle, 2000: 320). 또한 규제는 규제의 준수 여부를 확인하고 감독하여야 하는 규제기관의 규제비용을 발생시키기도 한다.

이런 규제가 초래하는 비용을 고려한다면, 심사숙고를 거쳐 합리적으로 설계된 규제는 그것이 애초에 의도한 것처럼 정부의 과도한 재정지출을 억제하면서도 행정력을 이용하여 시장실패를 교정함으로써 자원배분의 왜곡을 막고 기회균등을 보장하여 사회적 편익을 발생시킬 수 있다. 그러나 만약 정부가 규제로 인해 초래될 수 있는 다양한 비용에 대한 고려 없이 균형을 상실한 규제를 도입할 경우에는 오히려 자원배분을 왜곡시키거나 민간부문의 자율성을 위축시켜 더 큰 사회적 비용을 초래할 수 있는 것이다. 이런 까닭에 정부는 규제를 도입하기 전에 규제가 가져올 영향 혹은 효과를 사전에 체계적으로 분석할 필요가 있다.

2. 규제영향분석의 기능

그렇다면 이런 규제영향분석은 구체적으로 어떤 기능을 수행하는 것일까? 즉 규제영향분석은 규제관리체계에서 어떤 효용이 있는 것일까? 이에 대해 이종한(2006)은 규제영향분석을 규제의 도입으로 민간기업과 국민이 부담해야 하는 비용을 줄이고 경제활동의 효율성을 증가시키기 위한 규제합리화의 수단으로 정의하고 있다. 즉 규제영향분석을 통해 사전적으로 규제의 품질을 검토함으로써 국민에 대한 부담을 줄이면서도 규제가 의도한 목적은 최대화시킬 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있다는 것이다. 이런 의미에서 OECD(2003)는 규제영향분석을 제안된 규제나 존재하고 있는 규제의 긍정적·부정적 영향을 체계적으로 평가함으로써 좀 더 바람직한 의사결정을 위한 도구로 정의하고 있기도 하다. 이 외에도 규제영향분석은 정부나 사회에 대해 다양한 효용을 가지고 있는데, 여차민과 김태윤(2009)이 제시한 내용

www.kci.go.kr

을 중심으로 간단히 소개하면 다음과 같다.

먼저, 규제영향분석은 효율적 자원배분을 달성하기 위해 필요하다. 규제가 아무리 사회적 가치의 달성을 표방하고 있다 할지라도 규제의 편익만을 고려하고 비용을 고려하지 않는다면 사회적으로 바람직한 자원의 배분을 이룰 수 없다. 물론 규제의 편익과 비용을 비교하는 것이 어렵긴 하지만, 미국의 경우 건강, 안전 그리고 환경의 위험을 감소시키려는 규제가 비효율적임을 입증할 수 있는 강력한 증거들이 있다고 한다(Lutter, 1999: 38). 즉, 위험 및 안전과 같은 사회적 규제에서 일반적으로 규제기관은 위험이 바람직하지 않다는 접근법인 무위험 기준 접근법을 취하고 있기 때문에[2] 이로 인해 발생하는 비용에 대해 무관심하며 오로지 편익의 증대(예를 들면 사고의 감소나 깨끗한 공기)에만 관심을 기울이는 경향을 보인 결과 오히려 사회 전체적으로는 높은 비용을 초래하는 규제가 도입될 수 있다는 것이다(Viscusi, 2006: 3; Viscusi & Gayer, 2002: 55). 이에 대해 Anderson(1991)은 규제비용에 대한 고려가 없을 경우, 오히려 규제로 인해 인명의 손실을 초래할 수 있다는 사실을 경고하면서 규제비용이 5백만 달러에 달할 때 이러한 비용은 가난한 사람들의 소득을 감소시켜 결과적으로 다른 한 사람의 생명의 손실로 이어질 수 있음을 계산해 보이기도 했다.[3]

둘째, 규제영향분석은 정부가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 정보를 제공해 준다. 정책결정과정에서 규제영향분석의 결과는 합리적 의사결정 도구의 역할을 하기 때문이다 (Viscusi, 2006; 1996; Viscusi & Gayer, 2002; Hahn, 2004; 1998; Hahn & Layburn, 2003; Hahn, Lutter, & Viscusi, 2000; Lutter, 1999; Morrall; 2003; 최병선, 1992: 793-94). 이런 이유로 Arrow et al.(1996)는 규제영향분석에서 요구하는 비용편익분석의 엄격한 요건에 얽매어서 이를 포기할 이유는

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

3) 규제가 초래하는 비용을 고려해야 함을 입증하는 경험적 증거는 이 외에도 많다. Lutter, Morrall, & Viscusi(1999)는 2002년 기준으로 규제로 인해 소득이 2천만 달러 감소할 때 다른 한 명의 생명을 잃을 수 있다고 주장한다. 또한 Hahn, Lutter, & Viscusi(2000: 3)와 Viscusi & Gayer(2002)는 위험 및 안전규제가 사부문에서 생명을 구하는 데 투자가 가능한 비용을 감소시킬 수 있고 어떤 한 영역에서는 위험을 감소시킬 수 있는 반면 다른 영역에서는 오히려 위험을 증대시킬 수 있다고 경고한다. Breyer(1993)는 90:10의 법칙을 통해 사회 전체 가용자원의 90%가 10%의 위험문제를 해결하기 위해 투입된다는 사실을 주장한 바 있다. Viscusi(2006)는 Breyer의 법칙이 경험적으로 입증된 것은 아니지만 미국 내의 규제들이 갖는 생명의 기회비용이 다양한 범주로 나타난다는 사실이 Breyer의 법칙과 일맥상통한다고 주장하면서 위험 및 안전규제에 수반되는 비용을 고려하여 정책의 우선순위가 결정되어야 한다는 점을 강조한다.

www.kci.go.kr

없으며 이용 가능한 모든 방법을 활용해서 비용편익분석을 해 볼 것을 권고하고 있다. 또한 김태윤・김상봉(2004: 6-7) 역시 의사결정자가 보다 합리적인 의사결정을 하기 위해서는 가능한 모든 도움을 필요로 하는데, 규제영향분석에서 요구하는 비용편익분석은 규제의 영향을 망라할 수 있다는 이점 때문에 의사결정에 도움을 줄 수 있는 적합하면서도 필요한 수단이라고 주장하고 있기도 하다. 이런 규제영향분석의 의미를 요약하자면 규제영향분석은 규제의 경제・사회적 영향을 과학적으로 분석하고 그 타당성을 평가하여 객관적 정보를 전달함으로써 불필요하고 불합리한 규제 도입의 가능성을 차단하고 질 높은 규제의 선택 가능성을 제고시키는 기능을 한다고 볼 수 있다. 특히 규제의 비용과 편익을 측정하고 비교・검토하는 과정에서 논의되는 다양한 의견은 최선의 대안을 선택할 수 있는 정보를 제공해 주어 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 한다.

셋째, 규제영향분석은 정치적 이해관계의 노출 및 조정과 수렴의 기회를 제공할 수 있게 한다(OECD, 2007a). 즉 규제영향분석은 정부가 정치적 이해를 조정하고 수렴하는 장을 제공한다. 이해관계가 얽힌 규제의 경우 규제에 대한 시각차가 존재하기 마련이고, 각 이해당사자들은 비용과 편익을 상이한 측정방법을 통해 측정하고 서로 상반된 주장을 하게 된다. 이때 다양한 객관적 분석기법의 존재를 인정하는 가운데 정치적 협상 혹은 조정과 선택이 요구되는데, 규제영향분석의 핵심이라 할 수 있는 비용편익분석은 이러한 정치적 협상과 조정을 구현할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다. 김서용(2004)은 이와 같은 관점에서 비용편익분석에 대한 인식의 전환을 주장하기도 했다. 그는 비용편익분석이 단순히 산술적 계산을 위한 도구만이 아니라 판단 및 가치의 문제와 관련되어 있음을 지적하면서 비용편익분석이 보다 합리적으로 활용되기 위해서는 이해관계자가 참여하는 공론의 장에서 심의적 검증절차가 필요하다고 주장한다. 이를 위해 비용편익분석을 정책논변 또는 담론으로서 이해하는 이해관계자들의 인식전환이 필요하다는 사실을 지적한다. Ogus(1997) 역시 비용편익분석을 수행할 때 전문가들과 일반인의 인식의 차이를 고려하여 정부기관으로부터 독립적인 전문가들과 일반대중들의 참여 등 두 가지 접근법이 고려되어야 한다고 주장한다(Hodges, 2005: 229).

넷째, 규제영향분석을 통해 규제비용에 대한 관료들의 관심과 책임성을 유도할 수 있다. 일반적으로 규제당국은 규제의 비용을 규제의 목표를 달성하기 위해 당연히 수반되어야 하는 것으로 인식하는 경향이 있다. 이로 인해 규제기관의 관료들은 규제의 비용에 대해서 무

www.kci.go.kr

관심하거나 비용보다는 편익을 중심으로 인식하는 경향이 있기 때문에[4] 실제 위험 및 안전 규제 정책을 결정하는 과정에서 비용편익분석은 실질적으로 활용되지 않기도 한다(Viscusi & Gayer, 2002: 58). 그러나 이것은 역으로 규제영향분석을 통해 해당 규제안에 대해 체계적인 비용편익분석을 해 보는 것이 관료들로 하여금 규제비용에 대한 관심을 갖게 할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 비용편익분석의 과정 자체가 관료들을 자극하고 문화적 변화를 가져와서 궁극적으로 규제관료들이 비용에 대해 관심을 갖도록 유도할 수 있다는 것이다(이성우, 2000: 154). Viscusi(1996: 128) 역시 완화된 비용편익분석의 방법이 그 본연의 매력을 반감시킬 수는 있지만, 완벽한 화폐화를 시도하지 않은 분석결과라 할지라도 비용과 편익을 고려하지 않는 책임감 없는 규제기관 관료들의 관행에 제동을 걸 수 있는 효과를 초래할 수 있을 뿐만 아니라 규제영향분석 과정이 규제와 관련된 좀 더 올바른 시각과 균형적 정책을 제공하기 때문에 정부의 책임성을 강화시킬 수 있다고 주장하고 있다.

III. 우리나라 규제영향분석 체계: 의원입법에 대한 규제영향분석의 부재

1. 정부입법에 대한 규제영향분석: 제도화와 성과

우리나라는 1998년 「행정규제기본법」의 제정으로 정부입법에 대한 규제영향분석 제도를 도입하였다. 동법 제2조는 규제영향분석을 "규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것"으로 정의하면서, 동법 제7조에서 중앙행정기관이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때는 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있는 것이다. 이 규정을 근거로 현재 규제개혁위원회는 규제영향분석서와 부처의 자체심사의견서를 참고하여 정부가 입법이나 명령, 그리고 법규를 통해 도입하려는 신설·강화 규제

4) 규제기관은 자신들의 정책을 방어하고 확장하려는 의도를 가지고 있기 때문에 편익을 과대평가하고 비용을 과소평가하여 자신들의 프로그램 목표를 지지하기 위한 분석을 수행하는 경향이 있다고 한다(Hahn, 1998, Lutter, 1999: 41-42).

www.kci.go.kr

에 대한 심사를 진행하고 있다. 이런 법적 근거와 체계하에 정부의 규제영향분석은 규제의 필요성 검토, 규제의 대안 및 비용편익분석, 그리고 규제의 집행가능성에 대해 매우 체계적인 분석기준에 의거해서 작성되도록 설계되어 있다.

한편, 이렇게 정부입법으로 된 규제안의 경우에는 사전에 체계적인 규제영향분석이 이루어진 결과 아래의 <표 1>에서 확인하는 것처럼 1998년부터 실시된 규제영향분석을 통해 매년 10~30% 정도의 신설, 강화 규제안이 개선, 혹은 철회권고를 받고 있으며, 이렇게 규제개혁위원회의 권고를 받은 규제안은 이를 설계한 담당부서에서 좀 더 합리적으로 수정·보완이 이루어져 입법화되고 있는 실정이다. 물론 만약 규제영향분석 제도가 존재하지 않았다면, 이들 불합리한 규제들이 공식적인 법규로 입안되어 실시되었다면 사회적으로 엄청난 비용이 초래되었을 것이다.[5] 참고로 OECD(1997)에 의하면 미국의 경우 규제영향평가를 통해 사전적으로 15건의 규제를 검토하는 데 소요되는 비용이 천만 달러인 데 반해, 이것으로 잘못된 규제의 신설을 막아 국민이 얻게 된 이득은 백억 달러에 달한다는 분석을 통해 규제의

〈표 1〉 규제개혁위원회의 규제심사 결과

연도별	심사 법령 수	심사 규제 수	규제개혁위원회 규제심사결과			철회/개선률
			원안의결	개선권고	철회권고	
2009	445	956	846(88%)	96(10%)	14(2%)	12%
2008	444	974	849(87%)	108(11%)	17(2%)	13%
2007	520	1,259	1,016(81%)	218(17%)	25(2%)	19%
2006	373	1,076	831(77%)	213(20%)	32(3%)	23%
2005	459	1,423	999(70%)	367(26%)	57(4%)	30%
2004	342	1,054	747(71%)	278(26%)	29(3%)	29%
2003	261	947	662(70%)	246(26%)	39(4%)	30%
1998-2002	1,339	4,518	2,974(66%)	1,157(26%)	387(8%)	34%

자료: 규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 각 연도.

5) 물론 이런 규제영향분석 제도의 구비와는 별도로 그 운용이 제대로 이루어지고 있는지에 대한 우려를 제기할 수는 있다. 이와 관련하여 실제 국회예산정책처(2008)의 정부 규제영향분석서 평가에 의하면 정부의 규제영향분석이 규제의 필요성, 규제대안의 검토, 비용편익분석, 규제의 집행가능성 검토 등에 있어 부족함이 많은 것으로 드러나기도 했다. 즉 전체 평가대상 중 5.5%만이 시장실패 관점에서 규제의 필요성을 검토하고 있고, 90.2%는 규제대안의 검토를 하지 않고 있으며, 집행 및 준수 가능성을 검토한 것도 10.4%에 불과한 것으로 드러난 것이다. 그 결과 규제영향분석이 오히려 정부가 규제를 도입하는 타당성을 강화하는 방향으로 활용된 면이 발

www.kci.go.kr

사전적 심사에 따르는 비용 대 이로 인한 사회적 편익이 무려 1:1000에 달하는 것으로 보고하고 있기도 하다.

2. 의원입법에 대한 규제영향분석: 제도부재로 인한 문제

그런데 규제영향분석제도가 실효를 거두기 위해서는 정부입법뿐만 아니라 의원입법에 대해서도 규제영향분석제도가 적용될 필요가 있음에도 불구하고 현재 우리나라의 규제관리 시스템에는 의원입법에 대한 규제영향분석은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

아래의 <표 2>에서도 보여주듯이 정부입법안이나 의원발의 입법안 모두 국회상임위의 심

〈표 2〉 정부 법률안 입법절차와 의원발의 입법절차의 비교

구 분	정부제출 법률안 입법절차	의원발의 법률안 입법절차
Ⅰ. 법률안 준비	1) 법률안 입안 2) 관계부처와의 협의 3) 당정협의 4) 입법예고 5) 규제심사 6) 법제처의 심사 7) 차관회의·국무회의 심의 8) 대통령 서명 및 부서 9) 국회제출	1) 입법준비 2) 법률안 입안 3) 국회 법제실의 검토 4) 법률안의 비용추계
Ⅱ. 국회 상임위 심사	1) 국회 상임위원회 상정 2) 제안설명(의원, 정부) 3) 검토보고(전문위원) 4) 대체토론 5) 소위원회 심사 6) 위원회 의결	
Ⅲ. 법사위의 체계/자구심사	법안 체계 및 자구심사	
Ⅳ. 전원위원회 심사	전원위원회 심사	
Ⅴ. 본회의 의결	본회의 심의 및 의결	
Ⅵ. 법률안 공포/재의요구	대통령의 법률안 공포 및 재의요구	

자료:『입법이론과 법제실무』, 국회, 2008.

견되기도 했다. 물론 이런 규제영향분석의 운용상의 문제점에 대해서는 향후 지속적인 개선이 필요하다.

www.kci.go.kr

사, 법제사법위원회의 자구심사, 전원위원회의 심사, 본회의 심사 후 법률안 공포의 단계는 공통적으로 거치지만 법률안의 준비단계에서는 확연한 차이가 나는 것을 알 수 있는 것이다. 즉 정부입법안에 대해서는 법률안 준비단계에서 규제개혁위원회에서 의무적으로 규제심사를 실시하는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 이런 규제심사 절차가 생략되어 있다. 또한 규제심사와는 별도로 정부입법안에 대해서는 법률안이 준비되는 단계에서 관계부처와의 협의, 당정협의, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의를 통해 세심한 검토가 이루어지고 있지만, 의원발의 법률안에 대해서는 국회법제실의 검토와 법률안의 비용추계와 같이 정부안에 비해서는 비교적 단순한 검토만 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

그런데 이처럼 의원입법을 제외하고 정부입법에만 규제영향분석제도가 적용되는 것은 법안제출 경로에 따라 규제영향분석 대상 여부가 결정되는 것으로 합리적인 방법이 될 수 없다. 더욱이 의원발의 법안의 수가 최근 급속히 증가하고 있다는 점을 고려할 때 정부입법 규제에 대한 규제심사만으로는 규제의 타당성을 검토하는 데 한계가 따를 수밖에 없다. 더구나 이처럼 정부입법에만 규제영향분석을 하게 되면 의원입법이 규제심사의 우회수단으로 악용될 우려도 발생한다(국회예산정책처, 2008, 2009).[6] 즉, 현행 제도상 의원입법에 대해서는 규제영향분석을 실시할 필요가 없기 때문에 정부가 의원입법의 형태로 법안을 제출하는 편법을 사용할 수 있다는 것이다. 실제 다음 <표 3>의 회기별 의원발의 법률안의 국회제출 건수와 처리건수를 보면 이런 우려를 확인할 수 있기도 하다. <표 3>을 보면 의원발의 법률안의 제출건수와 가결건수가 17대 국회에서 폭발적으로 증가한 것을 알 수 있다. 또한 제출건수와 가결건수를 14대 국회와 비교해 보면 17대 국회 들어와서 의원발의 법률안의 수가 정

〈표 3〉 회기별 법안제출건수 및 가결건수 현황

(단위: 건)

구 분		14대	15대	16대	17대
제출건수	의원발의	321	1,144	1,912	6,387
	정부제출	581	807	595	1,102
가결건수	의원발의	119	461	514	1,350
	정부제출	537	659	431	563

자료: 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp)

6) 과거 분양가 상한제를 민간택지로까지 확대한 주택법 개정안, 개발이익환수법 개정안 등은 정부안을 의원입

www.kci.go.kr

부제출 법률안 수를 역전한 것을 알 수 있다.

당연한 결과이지만 이런 의원입법에 대한 규제영향분석 제도의 부재로 인해 실제로 의원입법을 통해 만들어진 법안들이 여론 수렴 과정이나 규제의 적절성에 대한 여과장치 없이 만들어져 정부와 기업 모두에 부담이 되고 있다는 지적이 제기되기도 했다. 예를 들어 2006년 12월, 도시가스 공급사들이 맡은 지역에서 수용가가 원하면 의무적으로 도시가스를 공급하도록 하는 내용의 도시가스사업법 개정안이 의원입법으로 국회를 통과했는데, 이 법에 대해 취약지역에 사는 서민층도 값싼 도시가스를 이용할 수 있도록 하겠다는 취지를 인정한다 하더라도 공급사들로부터 사업성을 무시한다는 반발을 샀다. 그 결과 당시 산업자원부 등이 중재에 나서 의무 공급시설 설치비용의 일부 또는 전부를 정부로부터 지원받을 수 있도록 추가적인 법 개정이 이루어지기도 했다. 한편 2005년 4월에는 건축사가 설계해야 하는 건축물 종류를 넓히는 법안이 의원 발의로 만들어졌지만 업계의 반발에 부딪혀 두 달 뒤 건설교통부가 예외 조항을 넣는 방향으로 개정안을 만드는 해프닝이 벌어지기도 했다. 또한 과거 노무현 정부시절 이상수 노동부 장관은 타 부처와의 이견을 덮어두고 의원입법 형식을 빌려 학습지교사 등 특수고용직에 대한 근로3권을 인정하려는 특수고용직법을 밀어붙이다가 논란을 빚기도 했다.

이런 까닭에 그동안 의원입법에 대한 규제영향분석 수행의 필요성에 대해서는 다양한 문제제기가 상당히 이루어져 왔다. 김태윤(2005)은 규제개혁을 위한 국회의 역할을 주문하면서 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성을 제기하였으며, 국회의 규제개혁특별위원회는 활동결과보고서(2005)를 통해 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의안에 대해서도 규제영향분석서 제출 및 존속기한 설정 등을 의무화할 것을 제안한 바 있다. 국회예산정책처(2008, 2009) 역시 정부의 규제영향분석서를 평가하면서 의원입법에 대한 규제영향분석 수행의 필요성을 제기하였다. 최근에는 이와 관련하여 의원입법에 대한 규제영향분석 실시를 내용으로 하는 국회법 일부 개정법률안이 국회에 계류 중이기도 하다.[7]

법의 형식으로 통과시킨 대표적인 규제 법안이었다.

7) 의원발의 법률안에 대해서도 규제영향분석을 실시하도록 하는 내용의 「국회법 일부개정 법률안」과, 이와 연계하여 의원입법에 대한 규제영향분석을 국회예산정책처에 의뢰할 수 있도록 하는 내용의 「국회예산정책처법 일부개정 법률안」이 권경석 의원 대표발의(2008. 9. 5)와 권택기 의원 대표발의(2008. 10. 16)로 국회운영위원회에 계류 중이다.

www.kci.go.kr

IV. 의원입법에 대한 기존 분석제도 분석

1. 분석의 필요성

지금까지 우리나라에서는 제도적으로 정부입법에 대해서만 규제영향분석이 구비되어 의원입법에 대한 규제영향분석은 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 그 결과 규제안에 대한 모니터링 시스템이 상대적으로 완화된 의원입법을 통해 규제가 도입될 가능성이 높다는 것을 분석해 보았다.

그런데 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템이 없다고 하더라도 만약 국회 내에서 법안의 사회적 영향에 대한 분석이 면밀하게 이루어지고 있다면, 위에서 검토한 것처럼 단순히 의원입법에 대한 시스템의 부재를 바로 규제영향분석이 필요한 이유로 판단할 수는 없을 것이다. 이런 이유로 우리나라에서 의원입법에 대해서도 규제영향분석이 필요하다고 주장하기 위해서는 의원입법에 대한 기존의 분석제도를 규제영향분석과 비교한 후 그것이 규제입법의 모니터링 제도로 충분한 것인지를 검토해 볼 필요가 있다.

2. 분석의 기준과 대상

(1) 분석의 기준

본 연구에서는 크게 구조적 측면과 실제적 측면의 두 가지 측면에서 실제 정부에서 실시하고 있는 규제영향분석과의 비교를 실시하고자 한다.

구조적 측면은 분석의 체계를 의미하는 것으로 각 분석제도가 포함하고 있는 분석대상과 분석의 항목을 의미하는 것이다. 즉 각 분석제도가 규제안의 의원입법을 망라해서 분석할 수 있는지가 검토되어야 한다. 왜냐하면 아무리 체계적인 분석체계를 갖춘 제도라 할지라도 규제안 중 일부에 대해 분석이 이루어지지 못하게 되면 규제 모니터링에 있어서는 그만큼의 흠결이 발생할 것이기 때문이다. 또한 분석의 항목, 즉 해당 규제안의 합리성을 평가하는 분석기준이 얼마나 체계적인지를 분석할 필요가 있을 것이다. 이것은 구조적으로 분석이 얼마나 심층적으로 이루어질 수 있는가를 분석해 보는 것으로, 만약 분석의 항목이 너무 포괄적으로 되어 있으면 규제안에 따라, 그리고 분석자에 따라 분석의 품질이 달라지는 문제가 발

www.kci.go.kr

생할 수 있다.

한편, 실제적 측면은 실제 각 분석제도를 통해 실제로 얼마나 심층적인 분석이 가능한지를 분석해 보는 것이다. 이를 위해서는 분석이 평가기준에 의해 표준화된 결과 체계적으로 이루어지고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 즉 분석의 표준화 정도를 분석하고 해당 분석기법을 활용하게 되면 항상 일정 수준 이상의 분석의 품질을 보장할 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 이런 실제적 측면에 대한 분석이 필요한 이유는, 아무리 구조적 측면에서 체계성이 높은 분석제도라 할지라도 실제 분석대상이 되는 법안에 따라 수준과 깊이를 다르게 해서 분석하는 등 비체계적으로 이루어질 경우 분석도구로서의 의미가 크게 떨어질 것이기 때문이다.

(2) 분석의 대상: 기존의 의원입법 분석 제도

국회에서 이루어지고 있는 법안에 대한 검토 및 분석제도는 상임위원회 심사 시 이루어지는 전문위원의 의안에 대한 검토보고 제도, 예산정책처의 법안비용추계 제도, 법제사법위원회의 체계 및 자구심사, 입법조사처의 입법조사분석 제도가 있다(국회법제실, 2008).

먼저 의원입법안 검토보고서는 국회 상임위에서 법률안에 대한 심사 시 위원회의 심사대상이 되는 법률안을 포함한 안건에 대해 전문위원이 전문적이고 객관적인 입장에서 내용의 타당성과 문제점, 개선방안, 기타 필요한 사항을 조사·연구·검토하여, 이를 위원회의 위원들에게 배부하고 회의장에서 구두로 보고하는 것을 말한다. 국회에서 다루어지는 안건 중 중요한 것이 법률안이기 때문에 이와 같은 법률안에 대한 검토보고서는 매우 중요하며 법률안 검토보고서 작성 시 전문위원의 수정의견을 첨부할 것인가에 대해서는 사안에 따라 다르나 문제점이 명확하고 법률안 심사 시 반영되는 것이 바람직한 내용은 첨부하는 것이 통례이다.

둘째, 예산정책서의 비용추계제도가 있다. 우리나라는 예산법률주의를 채택하고 있지 않아 예산의 경우에는 반드시 법적인 지출근거를 요하지 아니하나, 국회법 제79조 제2항에 따르면 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 및 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를, 정부는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 제출 또는 첨부하도록 되어 있다. 이것은 우리나라의 경우 법률과 예산은 형식, 성립절차, 시기 등을 달리함에 따라 법

www.kci.go.kr

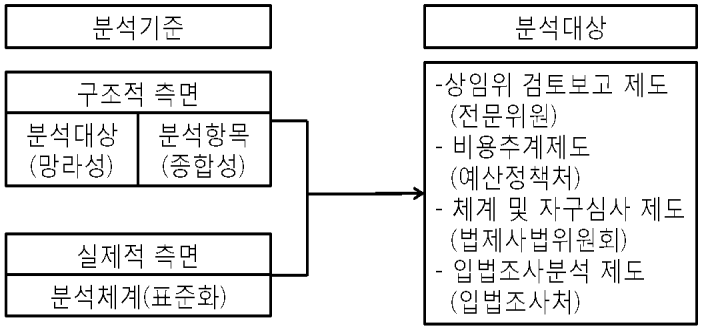
률 집행을 뒷받침할 예산이 결여되는 경우가 발생할 수 있는데, 비용추계제도는 바로 이를 방지하기 위한 것이다.

셋째, 법제사법위원회의 체계 및 자구심사가 있다. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 소관 상임위원회에서 법률안의 심사를 마쳤을 경우, 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 하는 것이다. 이때 체계의 심사란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체 조항 간의 충돌 여부 등을 심사하는 동시에 법률형식을 정비하는 것이고, 자구의 심사란 법규정에 쓰이는 용어의 적합성과 통일성을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일을 기하기 위한 것이다.

넷째, 입법조사처의 입법조사분석 제도가 있다. 입법조사분석이란 국회의원의 입법 및 정책활동을 위해 필요한 각종의 지식과 정보를 제공해 주는 활동을 가리킨다. 이때 입법 및 정책활동이란 법률안의 발의, 발의 및 제출되어 있는 각종 법안이나 예산안 등 각종 의안의 심의 및 의결, 정부에 대한 감독(일상적 감시감독, 국정감사, 국정조사, 청문회 등), 그리고 기타 정책형성 활동이라고 정의할 수 있는 것으로 사실상 국회의원의 직무상 거의 모든 활동이 된다. 이 중 중요한 것이 의원이 발의한 법률안에 대해서 입법조사분석을 행할 수 있다는 것이다.

한편, 지금까지 제시한 본 연구에서의 기존 국회의 의원입법에 대한 분석제도를 규제영향분석 제도와 비교하기 위한 분석의 기준과 대상을 포함한 분석틀을 도식적으로 나타내면 아래 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀: 분석기준과 분석대상



www.kci.go.kr

3. 분석: 기존 입법 분석제도와 규제영향분석과의 비교

(1) 구조적 측면

1) 분석의 대상

분석의 대상에 따라 규제영향분석 제도와 국회의 각 입법제도를 비교하기 위해 먼저 정부의 규제영향분석의 대상을 제시하면 다음과 같다.

정부에서 작성되는 규제영향분석은 신설·강화되는 모든 규제를 대상으로 한다. 이로 인해 정부에서 설계되는 모든 규제안에 대해서는 규제영향분석이 이루어져야 하고, 그것이 입법예고 시에 첨부되어야 한다. 다만 국가정책적 이유로 인해 행정규제기본법 제3조 제2항은 규제임에도 불구하고 국가의 규제관리에서 제외되는 경우를 규정하고 있는데 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무 등 6개 사무 또는 사항이 여기에 해당한다.[8] 따라서 이들 사무에 대한 규제안에 대해서는 규제영향분석이 실질적으로 이루어지기 어렵다고 할 수 있다. 한편 이런 규제영향분석과는 별도로 규제개혁위원회는 규제심사를 수행하는데, 이 경우 현재 규제개혁위원회의 인적·물적 자원의 한계로 인해 신설·강화 규제 중에서 중요규제에 대해서만 규제심사를 실시한다.[9]

한편, 전문위원의 입법안에 대한 검토보고는 그 대상이 규제영향분석보다 훨씬 광범위하

---

8) 좀 더 구체적으로는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무, 「국가정보원법」에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, 「병역법」·「통합방위법」·「향토예비군설치법」·「민방위기본법」·「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항이 이에 속한다.

9) 현재 중요규제와 비중요규제를 나누는 기준은 (i)규제영향비용이 연간 100억 원 이상인 규제, (ii)피규제자의 수가 연간 100만 명 이상인 규제, (iii)명백하게 경쟁제한적인 규제, (iv)국제기준에서 비춰 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제, (v)기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제이다. 이 중 (v)를 판단하는 구체적인 항목으로는 입법예고 시 신설·강화의 필요성 등에 대해 문제제기가 있었던 규제, 부처 규제심사위원회에서 개선·철회 권고가 있었으나 반영되지 않은 규제, 규제의 신설·강화내용이 규제개혁위원회의 과거 의결내용의 취지와 모순되는 경우, 신산업분야에 있어서 시장 기능에 과도하게 개입하는 규제, 신설·강화 규제 중 전문기관에 의한 비용편익분석 절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제, 수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련된 사항, 규제의 신설·강화 시 경제적·사회적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제, 개인의 신분·자격의 박탈 등 개인의 자유를 제한하는 규제가 있다.

www.kci.go.kr

다고 할 수 있다. 국회의 상임위원회에서 검토되는 의안의 경우 그것의 형식이 무엇이든 상관없이 전문위원이 그 내용을 검토하여 보고하도록 되어 있기 때문이다. 특히, 국회의 상임위원회에서는 법률안의 심사가 이루어지면, 해당 법률안을 제안한 의원이나 정부가 해당 법률안에 대한 제안 설명을 하고 난 후, 전문위원의 검토보고가 있게 된다. 따라서 전문위원의 입법안에 대한 검토보고의 대상은 정부의 규제영향분석에서와 같이 행정규제기본법 제3조 제2항으로 제외된 영역에 대해서도 이루어지게 된다.

다음으로 국회예산정책처의 법안 비용추계는 정부의 규제영향분석에 비해 그 대상 범위가 상대적으로 협소하다고 할 수 있다. 이는 예산정책처의 사무가 원래 법안에 대한 비용을 계산하여 그 낭비 요소가 없는지를 검토하는 데 있는 것이므로, 이 제도를 통해 만약 규제안에 대해서도 분석을 하기 위해서는 해당 규제안을 포함한 법률안이 재정적 비용을 초래하는 경우여야만 한다. 물론 최근 예산정책처의 경우 규제를 숨겨진 조세(hidden tax)와 같이 폭넓게 해석해서 그 분석의 대상을 확대시키려고 하고 있으나, 그럼에도 불구하고 비용추계제도의 원래 취지를 근거로 판단하면 의원입법을 통해 이루어지는 모든 규제안에 대한 분석이 이루어지기는 힘들다고 할 수 있다.

법제사법위원회의 체계 및 자구 심사는 그 범위가 규제영향분석보다 훨씬 광범위하다고 하겠다. <표 2>에서도 확인한 것처럼 국회에서 상임위원회를 통과한 모든 법률안에 대해서는 전원위원회의 심사와 본회의의 의결을 거치기 전에 법제사법위원회의 체계 및 자구심사를 받도록 되어 있기 때문이다. 이런 이유로 법제사법위원회의 체계 및 자구심사의 대상 역시 정부의 규제영향분석이 행정규제기본법 제3조 제2항으로 명시적으로 제외하고 있는 영역까지 당연히 포함하는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 입법조사처의 입법조사분석은 규제영향분석보다 그 분석 대상이 상대적으로 협소하다고 할 수 있다. 이것은 입법조사분석이 이루어지는 체계에 기인한다. 왜냐하면 입법조사처의 입법조사분석은 국회의원의 입법 및 정책 활동을 위해 필요한 각종의 지식과 정보를 제공해 주는 활동으로 기본적으로 국회의원이 자신의 입법활동과 관련해서 심층적인 분석이 필요한 경우 입법조사처에 이를 의뢰함으로써 이루어지게 되기 때문이다. 따라서 이런 체계에 의하면 국회의원이 그 분석을 의뢰하지 않은 입법안에 대해서는 입법조사처가 굳이 분석을 할 의무가 없기 때문에 정부의 규제영향분석과 같이 원칙적으로 모든 규제안에 대해 분석을 요구하는 경우에 비해 훨씬 그 범위가 좁다고 할 수 있다.

www.kci.go.kr

2) 분석의 항목

다음으로 분석항목을 제시하기 위해 정부의 규제영향분석의 분석항목은 다음과 같이 매우 체계적이고 종합적이다. 먼저 규제영향분석의 대상이 되는 규제는 그 필요성이 입증되어야 한다. 이런 필요성의 입증에 있어서는 첫째, 해당 규제를 요구하는 사회문제가 분명하게 기술되어야 하고, 둘째, 그런 사회문제에 대응하기 위해 규제를 신설 혹은 강화해야 할 필요성을 명확하게 언급해야만 한다. 그리고 이렇게 규제의 필요성이 입증되고 나면, 규제를 하는 것이 가장 나을지에 대한 검토가 이루어지게 되는데 규제대안의 검토와 비용·편익 분석이 이루어지게 된다. 규제대안의 검토를 위해서는 복수의 규제대안에 대해 네거티브 방식/포지티브 방식, 투입규제/성과규제, 중소기업에 대한 고려, 국제규범과의 상충성, 의무이행

〈표 4〉 규제개혁위원회 규제영향분석서 분석항목

구 분		내 용
규제의 필요성	문제정의	○ 규제의 신설이나 강화로 대처하려는 문제가 대두된 배경이나 경위, 문제 발생의 원인, 문제의 심각성 또는 문제해결의 시급성을 보여주는 객관적인 자료를 제시
	규제의 신설·강화 필요성	○ 문제해결을 위해 정부가 꼭 개입해야 할 이유 또는 규제의 신설·강화 등의 조치가 필요한 이유(시장실패) 등을 기술
규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교	규제대안의 검토	○ 규제목표 달성을 위해 상정할 수 있는 복수의 대안을 제시 ○ 상정된 대안을 규제방식, 시장경쟁에 미치는 영향, 중소기업에 대한 정책적 배려, 국제무역 및 투자규범과의 상충성, 다양한 의무이행방법에 대한 검토라는 기준에 따라 비교
	비용·편익 분석과 비교	○ 규제로 인한 사회적 비용과 편익을 세부적으로 열거한 후 비교 ○ 규제의 비용편익분석에 사용된 측정 및 추정방법을 설명
규제내용의 적정성 및 실효성	규제의 적정성	○ 문제의 심각성, 국내외 유사사례, 국제적 기준, 비례원칙 등 고려 ○ 구비서류, 처리절차, 관리감독, 보고절차 등의 적정성
	이해관계자 협의	○ 부처협의 및 입법예고 과정에서 제기된 피규제자, 이해관계자, 관련기관 등의 의견을 기술
	규제집행의 실효성 (집행자원, 능력)	○ 규제의 효과적 집행을 위한 준비가 되어 있는지 검토 - 기술적 집행가능성: 현행 보급·보편화된 기술로 이행가능한지 검토 - 행정적 집행가능성: 현행 행정인력과 예산으로 이행가능한지 검토 - 규제의 집행이 지방자치단체에 위임될 경우 지원방안 검토

자료: 규제개혁위원회, 『규제심사 매뉴얼』, 2011.

www.kci.go.kr

방법의 합리성에 대한 고려가 이루어지게 되고, 비용·편익분석을 통해 해당 규제로 인한 편익이 규제부담 등 규제로 인한 비용유발 요인을 고려할 경우에도 충분히 큰 것인지에 대한 분석이 이루어지게 된다. 물론 이렇게 비용·편익 분석을 실시할 경우에는 여기에 사용된 측정 및 추정방법을 제시하도록 하고 있다. 마지막으로 이처럼 규제에 대한 분석이 이루어진 이후에는 규제의 적정성, 이해관계자와의 협의, 규제집행의 실효성과 같이 과연 해당 규제가 집행에 있어 문제가 없는지에 대한 고려가 이루어지게 된다.

한편, 국회의 상임위에서 이루어지는 전문위원의 입법안에 대한 검토보고에서는 내용소개와 연혁, 외국의 입법례, 관련법과의 상충 여부, 위헌성 여부, 안건내용의 타당성과 실효성, 대안의 가능성과 제시, 예산조치사항, 안건에 대한 수정의견 제출 시에는 수정의견 대비표의 제시와 같은 해당 법률안에 대해 매우 광범위한 내용이 적시된다(국회법제실, 2008). 이를 규제영향분석과 비교해 보면, 규제영향분석의 경우, 규제의 필요성에서 규제를 통해 해결하려는 사회문제의 심각성과 특성의 제시를 통해 규제의 필요성이 분석되고, 규제대안의 검토와 비용편익분석을 통해 최적의 규제대안이 검토되며, 규제의 적절성과 실현가능성을 통해 집행상의 애로점이 검토되기 때문에 실질의 내용에 있어서는 두 제도가 분석하려는 항목이 유사하다 할 수 있다. 나아가, 오히려 평가항목에서만 판단해 보면 전문위원의 검토보고에서는 위헌성 여부, 예산조치사항에 대한 검토도 규제영향분석보다 더 포괄적이라 평가할 수 있을 것이다.

다음으로 비용추계와 비교해 보자. 예산정책처의 비용추계와 규제영향분석은 그 범위가 명확히 차이가 난다. 그것은 비용추계의 경우 규제영향분석에 비해 매우 협소한 분석범위를 갖기 때문이다. 더구나 비용추계는 법률안의 재정적 소요에 대한 분석에 그치지만(국회예산정책처, 2006), 규제영향분석의 경우 위의 <표 4>에서와 같이 규제의 사회적 비용을 포함한 분석이 이루어짐과 동시에 나아가 규제의 필요성과 규제의 적절성 및 실현가능성과 같은 집행상의 애로점에 대한 검토도 이루어진다. 따라서 비용추계만으로는 규제영향분석에서와 같이 해당 규제안의 사회적 영향력을 파악하는 데 한계가 있다. 물론 최근 예산정책처는 규제를 소위 숨겨진 조세(hidden tax)의 측면에서 파악해서 그 비용을 분석하려는 시도를 하고 있으나, 이런 경우에도 수많은 법률안 중 이렇게 숨겨진 조세의 입장에서 분류해서 그 사회적 비용을 분석하는 데는, 먼저 어떤 법률안을 규제로 볼 것인가, 그리고 어떤 방법론으로 분석할 것인가 등에 있어 어려움이 있을 수 있다. 특히 예산정책처의 경우 법률안의 비용추계란

www.kci.go.kr

재정이 소요되는 경우로 명시적으로 되어 있는 까닭에 이런 재정소요라는 기준과 법률안의 규제 여부를 판단하는 때에 있어서의 기준이 상이할 수밖에 없기 때문에 규제 법률안의 분석에 한계가 있을 수밖에 없다.

한편, 법제사법위원회의 체계 및 자구심사에서 체계의 심사란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체 조항 간의 충돌 여부 등을 심사하는 동시에 법률형식을 정비하는 것이고, 자구의 심사란 법규정에 쓰이는 용어의 적합성과 통일성을 심사하여 각 법률간에 용어의 통일을 기하기 위한 것이다. 그런데 이것은 규제영향분석과는 상이한 범위의 내용임을 알 수 있다. 왜냐하면 규제영향분석은 주로 규제의 사회적 영향력을 다루는 반면, 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 해당 법률안이 국가의 법체계 내에서의 조화성을 검토하는 것과 법률안의 용어의 적합성을 따지는 것이기 때문이다. 이런 의미에서 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 정부안의 법률안에 대한 심사의 경우 거치게 되는 법제처의 심사와 유사하다고 할 수 있다.

마지막으로, 입법조사처의 입법조사분석은 국회의원의 법률 활동을 망라적으로 지원해 주는 제도이므로 그 분석기준이 매우 넓다. 즉 국회의원으로부터 조사분석을 의뢰받은 입법조사처는 해당 법률안에 대해 필요하다면 규제영향분석의 평가항목을 포함하여 광범위한 분석을 실시할 수 있다.

(2) 실제적 측면: 분석체계의 표준화

다음은 실제적 측면에서 분석체계의 표준화 측면에서 살펴보자. 이것은 이미 검토한 것처럼 규제영향분석의 평가항목과 같은 표준화된 체계성을 갖추었는지를 비교하는 것이다.

이를 위해 정부의 규제영향분석을 먼저 검토해 보면 매우 체계적이고 표준화되어 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 즉 정부의 규제영향분석은 <표 4>에서 제시된 평가항목에 의해 체계적으로 작성되어야 하기에 규제영향분석이 이루어지는 모든 규제안은 이들 평가항목에 대해 검토를 실시하고 그 결과를 규제영향분석서를 작성하여야 한다. 즉, 규제영향분석의 대상이 되는 모든 규제 법안은 규제의 필요성, 규제에 대한 대안의 검토와 비용편익분석, 규제의 적정성 및 실현가능성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 물론 이런 규제심사에서 각 부처가 만약 규제영향분석이 요구하는 평가항목을 부실하게 작성한 경우에는 규제개혁위원회는 이를 보완할 것을 요구할 수 있다. 더구나, 규제개혁위원회의 규제심사 역시 이들 평가항

www.kci.go.kr

목을 토대로 이루어지기 때문에 규제의 도입을 의도하는 정부부처는 이들 평가항목을 따를 수밖에 없기도 하다.

그런데 국회의 상임위원회의 전문위원의 검토보고는 평가항목이 매우 망라적으로 구성되고 있음에도 불구하고, 체계화되어 있지 못하고 실제로도 체계적이고 표준화되어 운영되지도 못하고 있다. 전문위원의 평가항목은『입법이론과 법제실무』(2008)와 같이 국회의 법제실무 관련 책자 및 가이드에는 실려 있지만, 이들 항목들이 체계화된 것은 아니라는 점이다. 따라서 실제 전문위원이 법률안에 대한 검토를 함에 있어서 이들 평가항목을 모두 따르지 않아도 상관이 없다. 이것은 법률에 대한 검토가 전문위원에 따라 각각 그 수준과 심도가 달라질 수 있음을 의미하는 것이다. 한편, 전문위원의 검토보고서 평가항목의 포괄성에 비해 실제 전문위원이 작성한 검토보고서는 이들 평가항목을 반영한 것을 찾아보기 어렵기도 하다. 실제 전문위원의 검토보고서는 대부분 법률안의 내용을 소개하는 수준으로 기술되어 있어서 규제영향분석에 비해 그 깊이가 많이 떨어진다.

한편, 예산정책처의 비용추계는 재정소요 내역을 추계하는 데 있어서는 매우 체계화되어 있다. 입법지원기구로서의 예산정책처의 전문화된 인력과 조직을 토대로 법률안 중 재정소요 건에 대해서는 그 내용을 예산정책처 자체 매뉴얼에 의해 그 내용을 매우 체계적으로 분석해 내고 있기 때문이다. 이를 위해 예산정책처에서는『법안비용추계: 원리와 방법』(2006)과 같은 분석의 표준화된 매뉴얼을 가지고 있기도 하다. 이렇게 볼 때, 예산정책처에서 이루어지는 비용추계의 표준화는 정부의 규제영향분석과 비슷하게 높은 것으로 판단할 수 있다.

법제사법위원회의 체계 및 자구심사 역시 정부의 규제영향분석만큼이나 체계화되어 있다고 할 수 있다. 법제사법위원회에서는 상임위원회에서 통과된 법률안에 대해 체계심사와 자구심사로 나누어 검토를 하게 되며, 이때 이들 각 항목에 대해 문제점이 발견되는 경우 이를 수정·보완하여 전원위원회로 넘기게 된다. 이처럼 법제사법위원회의 체계 및 자구심사가 체계적일 수 있는 이유는 법률안의 체계 및 자구에 초점을 맞추어 분석이 이루어지므로 분석의 범위가 명확하게 정의되어 있기 때문이다.

마지막으로, 입법조사처의 입법조사분석은 규제영향분석에 비해 체계적이지 못하며 분석의 표준화 수준도 낮다고 평가할 수 있다. 이미 분석한 것처럼, 입법조사분석은 표준화된 평가항목에 근거해서 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 물론 이것은 다양한 의원의 요구에 대응하기 위해 필요한 점이긴 하지만, 법률안에 대한 보다 체계적인 분석체계를 구축하는

www.kci.go.kr

데는 한계가 있을 수 있다. 물론 의원이 요구하는 내용이 매우 다양하기에 입법조사분석에서 표준화된 작성기준을 만들고 이에 기초해 분석을 시도하는 것은 입법조사분석의 취지에서 볼 때 오히려 부적절할 수도 있다.

지금까지 우리나라에서 의원입법에 대한 규제영향분석의 도입 필요성에 대한 분석을 실시하였다. 분석결과 우리나라의 경우 정부입법과는 달리 의원입법에 대해서는 본격적인 규제영향분석을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라, 국회 내에 있는 기존의 법안 검토 및 분석 제도는 규제영향분석만큼이나 정교하지 못한 까닭에 법안의 영향에 대한 체계적인 고려가 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있었다.

더구나 규제의 경우, 국민에 부담을 주는 등 그 사회적 영향력이 막대함에도 불구하고 면밀한 분석이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 즉, 전문위원의 검토보고의 경우에는 평가대상이 망라적일 뿐만 아니라 평가항목으로 볼 때는 규제영향분석보다 더 광범위한 분석이 가능하도록 되어 있으나, 실제로는 표준화 수준이 매우 낮아 이것이 체계적으로 운영되고 있지 못하고 있었다. 예산정책처의 비용추계는 실제적인 측면에서 볼 때 매우 체계적이지만, 구조적인 측면에서 평가의 대상 및 분석항목이 재정소요에 대한 비용추계의 분석에 국한되고 있다. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 그야말로 법안의 형식적인 측면을 분석하는

〈표 5〉 국회 입법검토 제도와 규제영향분석의 비교: 규제에 대한 분석을 중심으로

구 분			검토보고	비용추계	체계 및 자구심사	입법조사분석	규제영향분석
주 체			해당 상임위 전문위원	예산정책처	법제사법위원회	입법조사처	정부
구조적 측면	분석 대상	망라성	+++	+	+++	+	++
	분석 항목	종합성	++	+	+	+++	++
실제적 측면	분석 체계	표준화	+	++	++	+	++

주: 각 항목에 대한 (+)의 개수는 규제영향분석과 비교한 상대적인 수준을 나타내는 것임. 규제영향분석보다 (+)가 많을수록 해당 항목에 대해 규제영향분석에서보다 더 높은 상태임을 의미하며, (+)가 적을수록 해당 항목에 대해 규제영향분석에서보다 더 낮은 상태임을 의미함.

www.kci.go.kr

것으로 규제 법률안이 사회 전반에 미치는 비용과 편익을 검토하는 것과는 질적인 차이가 있었다. 따라서 법제사법위원회의 체계 및 자구심사는 그것이 아무리 체계화되어 있다 하더라도 규제영향분석을 통해 얻고자 하는 규제안의 타당성에 대한 검토를 도출할 수는 없다고 할 수 있다. 마지막으로 입법조사처의 입법조사분석은 규제영향분석에 비해 표준화되어 있지 않으며 체계화되어 있지 않다는 한계를 가진다.

결국, 이런 분석을 통해 현재의 국회의 법률안에 대한 검토 및 분석제도는 어느 것이든 규제영향분석 수준이 깊이를 갖추지 못한 것으로 판단할 수 있다. 따라서 정부안의 법률 중 규제안에 대한 체계적인 분석이 이루어지는 수준으로 의원이 발의한 법률에 대해서도 깊이 있는 분석이 이루어지지 못할 가능성이 높음을 알 수 있다. 이것은 우리나라의 국회가 제도적으로도 규제 법률안에 대한 체계적 검토 시스템을 결여하고 있을 뿐만 아니라, 국회 자체적으로도 규제 법률안을 정부 수준으로 깊이 있게 분석하고 따져보는 제도를 구비하지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이런 의원입법에 대한 규제관리 시스템의 부재는 이미 언급한 것처럼 정부입법의 의원입법으로의 우회발의와 같은 품질이 낮은 규제가 깊이 있는 검토 없이 통과되게 할 가능성을 높여주는 것이기도 하다. 이와 같은 본 연구의 분석의 결과는 위의 <표 5>와 같다.

V. 결 론

규제의 품질은 국민의 일상을 좀 더 편하게 해 주는 것일 뿐만 아니라, 국가 전체로 볼 때는 한 국가의 성장과 번영을 가능하게 해 주는 핵심요소이다. 이런 사실은 규제에 대한 무수히 많은 실무경험과 연구결과를 통해 지지되고 있는 것이기도 하다. 국가가 나서서 품질이 낮은 규제를 개혁하는 등 꾸준한 규제관리를 해야 하는 이유는 바로 이것이고, OECD나 World Bank를 비롯한 유수의 국제기구에서도 규제관리의 필요성을 주기적으로 역설하고 있으며, 1970년대 이후 주요 선진국들이 규제개혁에 매진하고 있는 것도 바로 여기에 있다.

한편, 우리나라에서도 일찍이 규제의 개선에 관심을 가졌으며, 1997년 규제개혁위원회가 설치되어 본격적인 규제영향분석과 이에 기반을 둔 규제심사가 본격화되는 등 국가 차원의 규제관리 시스템이 매우 선진화된 것으로 평가받고 있다. 규제의 품질을 지속적으로 관리하

www.kci.go.kr

기 위한 제도적 기반을 갖춘 셈이다.

그러나 이런 규제관리의 제도화에 대해 지속적으로 문제가 제기되는 영역이 있는데 그것이 바로 본 연구에서 분석을 시도한 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템의 결여이다. 이미 분석한 것처럼 우리나라의 의원입법에 대한 규제관리는 제도적으로 매우 열악한 상태이다. 더구나 국회 내의 현재 존재하는 다양한 법률검토 제도를 통해서도 규제영향분석 수준을 분석해내기 어렵다는 것을 분석을 통해 확인하기도 했다. 이런 우리나라 규제관리 체계에서의 흠결은 법률이 정부의 발의와 국회의원의 발의라는 두 가지 경로로 형성될 수 있는 우리나라의 독특한 체계 아래에서 의원입법, 즉 국회의원이 발의한 법률안의 규제요소에 대해서는 심도 있는 분석이 이루어지지 못한 채 입법과정을 거치게 되는 결정적 문제를 가지게 한다. 더구나 국회의 입법과정은 논리적 분석의 논리보다는 이해에 기반을 둔 정치적 논리가 작용되기 쉬운 까닭에 국민에 심각한 부담을 가할 수 있어 사회적 비용이 막대한 규제안이라도 입법에 성공하는 경우도 있을 수 있다. 나아가 정부의 규제심사를 통과하기 어렵다고 판단하는 규제안들이 의원입법의 경로를 통해 우회적으로 형성될 수도 있을 것이다. 의원입법에 대해서도 규제영향분석이 이루어질 수 있다면 최소한 이런 입법경로에서 해당 규제안이 초래될 사회적 영향을 고려해 볼 수 있는 의미 있는 근거를 제공해 줄 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때, 규제영향분석의 대상을 의원입법에까지 확대시키는 것은 우리나라의 규제관리 시스템을 좀 더 체계화시키기 위해서는 필수적인 시도라 할 수 있다. 이에 대해서는 지금까지 학계와 국회 내부에서도 많은 문제제기가 있어 오기도 했다. 그러나 이런 문제제기에 비해 본격적인 제도화를 위한 적극적인 노력을 발견하기는 어려운 실정이다. 몇몇 국회의원들이 국회법의 개정안을 발의하면서 이에 관심을 가지고 있긴 하지만 현재의 상황으로서는 이것이 조속히 통과되어 제도화되기는 어려운 상황이며 이 제도의 도입을 두고 국회 내 기관들 간의 이해관계를 조정하는 작업도 필요한 상황이다. 이런 현재의 어려움에도 불구하고 본 연구에서 분석한 것처럼 의원입법에 대한 규제영향분석 제도의 도입과 제도화는 매우 중요하며, 이에 대한 좀 더 적극적이고 생산적인 논의가 필요하다. 구체적인 제도설계를 고민할 시기도 되었다고 판단된다. 이런 다양한 논의과정에 본 연구의 분석이 일조할 수 있기를 기대해 본다. 규제품질의 꾸준한 개선과 관리야말로 국가가 수행해야 할 가장 중요한 역할이다.

www.kci.go.kr

참고문헌

국무총리실,『규제영향분석서 작성 매뉴얼』, 2005.

국회법제실,『입법이론과 법제실무』, 2008.

국회예산정책처,『법안비용추계: 원리와 방법』, 2006.

_____,『정부의 규제영향분석에 대한 실태평가』, 2007.

_____,『2007년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2008.

_____,『2008년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2009.

_____,『정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제』, 2010.

규제개혁특별위원회,『규제개혁특별위원회 활동결과보고서』, 2005.

김서용,「비용편익분석에서 인지적, 문화적 판단편향에 대한 연구」,『행정논총』42(2), 2004, pp.55-88.

김주찬, 김태윤, 이혁우,『입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로』, 국회입법조사처, 2010.

김태윤,「규제개혁과 국회의 역할: 국민의 편에 선 객관적인 분석을 기대한다」,『국회보』통권 467호, 2005.

김태윤·김상봉,『비용·편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석』, 2004.

박장호·임보영,「규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의」,「행정논총』제47권 1호, 2009.

삼성경제연구소,『한국의 경제규제 비용 분석』, Issue Paper 2008. 3. 18. 삼성경제연구소, 2008.

여차민·김태윤,「위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건의 모색」,『규제연구』제18권 제1호, 2009.

이성우,「규제영향분석제도의 효과적 집행방안」,『한국정책학회보』9(2), 2000.

이종한,「금융분야 규제영향분석 활성화 방안에 관한 연구」,『한국행정학회 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006년 추계학술대회 발표논문집』, 2006.

이혁우,「규제의 개념에 관한 소고」,『행정논총』제47권, 제3호, 2009.

최병선,『정부규제론』, 법문사, 1992.

www.kci.go.kr

Anderson, C., “Hazards of Risk Assessment,” *Nature* 351(6323), 1991.

Antle, J. M., “No such thing as A Free Safe Lunch: The Cost of Food Safety Regulation in the Meat Industry,” *American Journal of Agricultural, Economics* 82, 2000.

Arrow et al., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles*, American Enterprise Institute Press, 1996.

Breyer, S., *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation,* Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1993.

Hahn, R. W., “Policy Watch: Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation,” *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 1998, pp.201-210.

_____, “An Analysis of the seventh Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations,” *Regulatory Analysis* 04-03, Washington D.C: AEI-Brookings Joint Center, 2004.

Hahn, R. W., & Layburn, E. M., “Tracking the Value of Regulation,” *Regulation* 26(3), 2003.

Hahn, R. W., Lutter, R., and Viscusi, W. K., “Do Federal Regulations Reduce Mortality?,” *AEI Press*, AEI-Brookings Joint Center for Regulation Studies, 2000.

Hodges, C., *European Regulation of Consumer Product Safety*, New York, Oxford: Univ Press, 2005.

Morrall, J., “Saving Lives: A Review of the Record,” *Journal of Risk and Uncertainty* 27(3), 2003.

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis,* 1997.

_____, *Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries,* 2003.

_____, *Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis(RIA): Tools for Policy-Makers,* 2007a.

_____, *Regulatory Management Systems across OECD countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges*,:GOV/PGC/REG(2007)5, Paris, 2007b.

Ogus, A., “Risk Management and Rational Social Regulation,” in Baldwin, R. (ed.), *Law and Uncertainty: Risk and Legal Process*, London, 1997.

Lutter, R., “The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform,” *Regulation* 22(2), 1999.

www.kci.go.kr

Lutter, R., Morrall, J. F., & Viscusi, W. K.(1999) “The Cost per Life Saved Cutoff For Safety-Enhancing Regulations,” *Economic Inquiry* 37(4), 1999.

Viscusi, W. K., “Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts,” *The Journal of Economic Perspectives* 10(3), 1996, pp.119-134.

_____, “Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks,” *Related Publication* 06-11, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

Viscusi, W. K. & Gayer, T., “Safety at Any Price?,” *Regulation* 25(3), 2002.

www.kci.go.kr

Journal of Regulation Studies Vol.20 No.1 June 2011

A Study on the Necessity of Regulatory Impact Analysis to the Assembly-introduced Bills

Lee, Hyukwoo, Kim, Juchan, Kim, Tae-Yun, and Yuh, Cha-Min

This study intends to insist on the necessity of Regulatory Impact Analysis to the Assembly-introduced Bills which have been exempted from a detailed social benefit/cost analysis in Korea. With the various monitoring systems of Korean National Assembly like Legislation and Judiciary Committee, NABO(national assembly budget office), NARS(national assembly research service), We could not judge sufficiently whether the Bills bring to benefits over the costs to the society. Because these existed monitoring institutions does not adopt the logics of regulatory impact analysis which is useful to analyze costs and benefits of Bills. So, The growing number of bills introduced by assembly which are exempt from the regulatory quality process could be remedied by a permanent monitoring tools like Regulatory Impact Analysis in the National Assembly to assure oversight of the quality of laws.

Key words: Regulatory Impact Analysis, Assembly-introduced Bill, Government-introduced Bill, Regulatory Review

www.kci.go.kr