

연구보고 2007-

입법평가 연구 07-02

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅱ) - 미국의 규제영향분석제도 -

2007. 4.

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅱ) - 미국의 규제영향분석제도 -

Legislative Evaluation System of Developed State
- Regulatory Impact Analysis of U.S.A -

2007. 4.

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do
한귀현(순천대 교수)
Han, Kwi-Hyeon

국문요약

미국에서는 특히, 1960년대 중반이후 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다도 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계 뿐 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르렀다. 그리하여 규제완화(deregulation)가 민간부문에서의 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다. 행정기관이 새로운 행정수요에 대응하기 위하여 자기의 직무범위의 확대를 도모하는 상황에서는 법령에 대한 비용효과분석의 방법을 활용하지 않으면 그 임무를 수행할 수 없게 되었고, 그와 아울러 법령의 제개정시에 포괄적이고 합리적(comprehensive rationality) 비용분석방법을 채용하게 되었다. 이러한 규제개혁의 일환으로서 실시된 비용분석방법이 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이다. 즉, 포드·카터·레이건·클린턴·부시 행정부에서는 일련의 행정명령(Executive Order)에 의하여 이러한 분석적 기법을 보다 한층 강화하여 규칙제정절차에 영향력을 행사하였으며, 그 특징은 항상 규칙제정에 즈음하여 경제적 배려를 할 것을 보장하는 시스템을 설정하게 되었다.

현재 규제영향분석을 규정한 행정명령 제12866호는 2007년 1월 18일에 최종개정되어 시행되고 있으며, OMB에서는 이 행정명령 제12866호에 의거하여 규제영향분석의 세부기준 등 다수의 매뉴얼과 지침(Circular)을 마련하여 행정기관에게 제시하고 있다. 즉, 1996년에는 “행정명령 제12866호에 의한 연방규제의 경제분석(Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866)”을 작성하였으며, 이를 개정하여 2000년에는 “비용과 편익의 측정과 계산보고의 양식을 표준화하기 위한 가이드라인(Guidelines to Standardize Measures of Costs

and Benefits and the Format of Accounting Statements)”을 발표하였다. 그 후 2003년 9월 17일에는 이들 매뉴얼을 전면개정하여 “규제분석지침(Circular A-4, Regulatory Analysis)”을 마련하여 현재 시행중에 있다. 또한 특정한 관점에서 규제영향분석과는 별도의 규제에 관한 개별분석을 의무화한 법률 내지 규제영향분석의 질을 일정수준 이상으로 담보할 것을 의무화하는 법률이 다수 존재하고 있다.

※ 키워드 : 규제영향분석, 입법평가, 규제분석, 규제완화, OMB, 행정명령, OIRA

Abstract

Since the middle of the 1960s in the USA, the industrial sector, the Congress, and the Administration have come to recognize vast amounts of the statutes concerning regulations create costs rather than benefits. This led to a formation of shared recognition in which deregulation could stimulate active participation in the private sector and be vital to economic growth. Given the situation in which administrative agencies attempted to extend their scope of duty to cope with new administrative demands, no longer did the agency become able to conduct its duty without utilizing cost-effect analysis on the statutes. Further, agencies started adopting a comprehensive and rational method for cost analysis at the time of enactment or revision of the statutes. A method for cost analysis carried out as part of regulatory reform is a regulatory impact analysis. Under the Ford, Carter, Reagan, Clinton and Bush Administrations, analysis methods were intensified by a series of executive orders which influenced the process of enacting regulations. This has been characterized with a system that, at all times, secures economic consideration around the time of enactment of the regulations.

The Executive Order No. 12866, which stipulates regulatory impact analysis, is now in enforcement with the latest revision made on January 18, 2007. The Office of Management and Budget (OMB) has presented administrative agencies numerous manuals and circulars including detailed criteria for regulatory impact analysis provided for on the basis of the Executive Order No. 12866. For instance, 'Economic Analysis of Federal

Regulations Under Executive Order 12866' was prepared in 1996. With amendments added thereto, "Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements" were made public in 2000. Later on September 17, 2003, those manuals were wholly revised to the "Circular A-4, Regulatory Analysis" which is currently in force. In addition, there exist numerous acts which impose obligation on carrying out individual analysis for regulations (apart from the regulatory impact analysis) from a certain point of view and on securing the quality of regulatory impact analysis above a certain standard level.

※ **Keywords** : Regulatory Impact Analysis, Legislative Evaluation, Regulatory Analysis, deregulation, OMB, Executive Order, OIRA

제 1 부

미국의 규제영향분석제도 개관

목 차

| | |
|---|----|
| I. 의 의 | 11 |
| II. 규제영향분석제도의 법적 근거 | 23 |
| 1. 행정명령 제12866호 | 23 |
| 2. 개별법률 | 26 |
| (1) 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act) | 27 |
| (2) 문서삭감법(Paperwork Reduction Act) | 29 |
| (3) 예산미조치명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act) | 31 |
| (4) 중소기업규제공정화법(The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act) | 33 |
| III. 규제영향분석제도의 주요내용 | 36 |
| 1. 규제영향분석의 대상 및 범위 | 36 |
| 2. 규제영향분석 절차 | 38 |
| 3. 규제영향분석의 방법 | 40 |
| (1) 연방규제조치의 필요성 검토 | 41 |
| (2) 대체안의 비교검토 | 43 |
| (3) 분석방법의 선택 | 47 |
| (4) 비용 및 편익의 특정과 측정 | 49 |
| (5) 전문적인 분석요건 | 51 |

제 1 부 미국의 규제영향분석제도 개관

I. 의 의

미국에서는 특히, 1960년대 중반을 필두로 정책결정의 실질적 권한이 행정부로 이행되면서 행정부의 규칙제정의 숫자는 1970년대에 와서는 대폭 확대하기 시작하였다. 그 근거에는 월남전쟁을 하나의 상징으로 하는 미국의 사회적·경제적 기반의 변화에 수반하여 환경, 건강, 안전, 에너지, 소비자보호라는 새로운 문제가 제기되면서 다수의 규제적 프로그램을 필연화하였다. 이러한 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다도 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계 뿐 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르렀다. 그리하여 규제완화(deregulation)가 민간부문에서의 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다.¹⁾

행정기관이 새로운 행정수요에 대응하기 위하여 자기의 직무범위의 확대를 도모하는 상황에서는 법령에 대한 비용효과분석의 방법을 활용하지 않으면 그 임무를 수행할 수 없게 되었고, 그와 아울러 법령의 제개정시에 포괄적이고 합리적(comprehensive rationality) 비용분석 방법을 채택하게 되었던 것이다. 이러한 규제개혁의 일환으로서 실시

1) 그 당시에는 결과비용과 관련하여 법령의 ‘준수비용(Compliance Costs)’, ‘정부규제비용(Costs of Government Regulation)’, ‘규제 및 행정부담(Regulatory and Administrative Burden)’ 또는 ‘규제영향(Regulatory Impacts)’ 등의 개념이 사용되었다. 의회와 상원은 다양한 위원회에서 규제효과분석과 관련한 청문회를 실시한 바 있으며 사기업도 이러한 규제효과분석을 실시하였다. 예컨대, 기업자문회사인 Arthur Anderson & Co사는 1970년대 말에 입법이 미국내 기업에 미치는 효과에 관하여 연구를 수행한 바 있다. Heritage재단은 특히 정부규제가 시민 및 산업계에 미치는 효과에 관하여 연구를 진행하였다(이에 관한 자료는 <http://www.heritage.org:80/issues/chap3.html>). Cato연구소도 법령의 효과를 분석한 바 있다(<http://www.cato.org/about/about.html>).

된 비용분석방법이 이른바 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이다. 즉, 포드·카터·레이건의 대통령들은 일련의 행정명령(Executive Order)에 의하여 이러한 분석적 기법을 보다 한층 강화하여 규칙제정 절차에 영향력을 행사하였으며, 그 특징은 항상 규칙제정에 즈음하여 경제적 배려를 할 것을 보장하는 시스템을 설정하게 되었다.

행정기관의 규칙안에 대한 경제적 효과를 분석하는 규제영향분석이 본격화된 것은 1971년 닉슨행정부에서 생활의 질심사(Quality of Life Review)의 일환으로써 환경부(Environmental Protection Agency : EPA)가 제정하는 규칙에 대하여 대통령 직속기구인 관리예산처(The Office of Management and Budget : OMB)²⁾가 관여할 수 있는 길을 열어놓은 데서 비롯한다. 이로써 OMB에 의한 중앙집중적 규제심사제도가 본격적으로 개시되었으나, 당시 이것은 환경규제분야에 관한 규칙심사에 한정된 것에 그쳤다.³⁾ 그 후 규제심사가 본격화된 것은 1974년의 포

2) 행정부의 규칙제정에 대한 통제에서 가장 선도적인 역할을 담당하고 있는 기관으로서 관리예산처(Office of Management and Budget : OMB)를 들 수 있다. 대통령직속기구인 OMB는 재정 및 입법적 정리, 여러가지 계획의 조정과 입안, 예산편성과 기타 행정관리기능을 수행하는 미국행정에 있어서 중심적 역할을 수행하는 기관이다. 그 기본적인 임무는 예산편성과 집행이지만 연방계획의 실행을 평가할 책무도 아울러 담당하고 있는데, 구체적으로는 행정부서내의 조직상의 구조 및 관리절차의 심사, 대통령입법계획의 조정, 행정명령(Executive Order) 및 포고(Proclamation)의 작성과 조정, 연방업무통계의 입안과 조정에 관한 계획과 촉진, 모든 연방부서 및 행정청의 업무에 대한 대통령에의 조언 등을 수행한다. 모든 기관은 OMB의 심사와 조정을 받지않고 의회에 법률안이나 보고서를 제출할 수 없으며, 계속중인 법률안에 대하여 증언할 수도 없다. 이 OMB의 원형은 1921년의 예산회계법에 의해 생겨난 예산국(Bureau of the Budget)으로서 1939년에 재무성소속에서 대통령 직속기구가 되어, 1970년에 이르러 현재의 OMB로 개편되었다. 특히, 예산 및 입법문제심사실에는 예산심사부와 입법심사부가 각각 설치되어, 전자는 대통령의 예산교서와 미국예산개요 및 기타 문서를 작성하며, 후자 즉 입법심사부(Legislative Reference Division)는 의회에 제출하는 법률안·보고안·증언안 등을 심사하며, 또한 의회를 통과하여 행정부에 이송되어온 법률안에 대하여 대통령이 취할 조치에 대한 각 기관의 건의안도 심사하는 기구이다. OMB의 기구 및 조직에 관한 상세한 것은 한국 법제연구원, **입법이론연구(Ⅱ) - 입법과정의 이론과 실제** -, 1994, 93면 이하 참조.

3) EPA는 규칙제정에 즈음하여 원안을 다른 행정기관에 송부하여 의견을 구하고, 그에 대하여 회답하도록 하였다. 만약 EPA의 회답에 만족할 수 없는 때에는 다른 행

드 행정부시대에 “행정명령 제11821호(Executive Order No.11821, 3 F.R. 926, 1974)”에 의하여 행정부의 모든 기관에 대하여 새로운 입법이나 주요한 규칙을 제안하는 때에는 인플레이션영향평가(Inflation impact assessment)를 하도록 요구하면서부터였다. 이에 따라 개별 행정기관은 소관법률의 목적에 추가하여 경제적 사항을 고려하도록 촉구되었다. 동 명령은 OMB에게 법에 의하여 허용되는 한도에서 인플레이션에 커다란 영향을 미치는 주요한 법안이나 규칙안의 정의와 그 평가절차를 정하는 권한을 부여하고, OMB는 임금 및 가격안정위원회 위원장을 포함한 각급 행정기관의 장에게 동 명령의 수행기능을 위임할 수 있도록 하였다.⁴⁾

한편 카터 행정부에 이르러서는 규칙제정절차에 통제에 중점을 둔 규제개혁이 의회의 주요한 관심사로 대두되었고, 이에 관한 다수의 법안이 의회에 제출되기도 하였다. 이에 카터 행정부는 포드 행정부의 행정명령보다 훨씬 상세한 행정명령을 1978년 3월 23일 발하였다. 즉, “행정명령 제12044호(Executive Order No.12044, 43 Fed. Reg. 12661, 1978)”를 발하여 규제는 가능한 한 간명하여야 할 것이며 법률이 목적으로 하는 바를 효과적이고 효율적으로 달성하여야 할 것, 행정규칙은 경제·개인·공사의 단체 또는 주·자치단체에 불필요한 부담을 부여하는 것이어서는 아니된다는 기본방침을 천명하고, 이 목적을 달성하기 위하여 다음의 일련의 절차가 사용되어야 한다는 점을 강조하

정기관은 OMB가 주재하는 회의의 개최를 요구하고, 이 회의에서 해결되면 규칙안이 연방관보에 게재되게 된다. 최종적으로 규칙이 공포되기 전에도 위의 절차가 반복된다.

- 4) 인플레이션영향평가의 대상이 되는 주요규칙을 정의하는데 즈음하여 OMB는 ①소비자, 기업, 시장 또는 연방, 주, 자치단체정부에의 비용영향 ②임금노동자, 기업, 정부의 생산성에의 영향 ③경쟁에의 영향 ④수입품목 또는 서비스의 공급에의 영향을 고려하여야 하며, 각급 연방행정기관은 법에 의하여 허용되는 한도에서 동명령의 기능수행에 관하여 OMB에 협력할 의무를 부과하고 있다. 상세한 내용은 Note, **The Inflation Impact Statement Program. An Assessment of the First Two Years**, 26 American University Law Review 1138(1977) 참조.

였다. 즉, ①규제의 필요성과 목적이 명확할 것 ②행정기관의 장 및 정책담당 공무원에 의한 효과적인 감독이 행해질 것 ③다른 연방행정 기관, 주·자치단체정부, 기업, 단체 및 개별 국민이 조기에 절차에 참가하고 의견을 진술할 기회가 부여될 것 ④규칙이 공포되기전에 의미있는 대체안을 고려하고 분석할 것 ⑤규칙을 준수하기 위한 비용, Paper Work 기타 국민에 대한 부담을 최소화할 것 등이다.

각 행정기관은 위의 방침에 따라 그리고 행정기관 스스로 Paper Work를 최소화하는 방법으로 규칙제정절차를 심사하고 개정할 것을 요구하였다. 또한 경제적으로 연간 1억달러 이상의 영향을 주는 모든 규칙, 기업·정부·특정지역에서 비용 또는 가격이 현저히 증대하게 되는 규칙은 “중요한 규칙”으로 간주되어 이에 대하여는 규제분석(Regulatory analyse)을 행하도록 하였다. 중요한 규칙의 보다 상세한 인정기준에 관하여는 각행정기관이 독자적으로 정할 수 있으나, 이 경우 영향을 받는 개인, 기업, 단체, 주·자치단체정부의 종류와 숫자, 경쟁 등에 대한 직접적 간접적 영향, 다른 행정기관이나 계획과의 연관을 참작할 것이 요구되었다. 규제분석은 문제의 요점, 주된 대체안, 각 대체안의 경제적 결과분석, 복수의 안 중에서 당해안을 선택한 상세한 이유를 포함하도록 하고, 국민이 중요한 규칙에 관한 의견을 진술하는 기간은 원칙적으로 최저 60일로 하였다.⁵⁾ 이러한 행정명령 제 12044호의 효과적인 이행을 확보하기 위하여 OMB는 1978년에 규제영향심사국(Regulatory Analyse Review Group)을 설치하고, 적어도 반

5) 또한 행정기관은 새로운 규칙의 제정을 하는 경우와 같은 방법으로 기존의 규칙이 행정명령 제12044호의 정책과 합치하고 있는가의 여부를 심사하도록 하였다. 심사하여야 할 규칙의 선택에 있어서는 ①규제를 계속할 필요성 ②수리한 고충이나 제안의 종류와 숫자 ③규제에 의하여 직접간접으로 영향을 받는 자에 대한 부담 ④문언을 간결명확히 할 필요성 ⑤중복하는 규제를 제거할 필요성 ⑥규칙이 평가되면서부터 경과한 기간 또는 당해규제에 관한 영역에서 기술적 경제적 조건 또는 다른 요소가 변화한 정도 등을 고려하도록 하고, 아울러 국민에게 적절한 고지를 하기 위하여 적어도 반년에 한번 제정중 또는 심사중인 중요규칙의 항목을 공표하도록 하였다.

년에 한번 동 명령의 효과, 행정기관의 준수상황에 관하여 대통령에게 보고하도록 하였다.⁶⁾

이러한 카터행정부의 규제개혁노력에도 불구하고 1980년에는 연방행정기관이 약 7,900건의 규칙을 새로이 제정하는 등 규칙의 증가속도가 매우 크게 되었다. 그리하여 기업이 연방의 행정규칙을 준수하는데 소요되는 비용도 연간 1,000억 달러에 달하게 되었으며, 그 결과 강력하고 광범한 규제개혁을 행할 필요성이 제기되었다. 그리하여 1981년 2월 17일 레이건 대통령은 “**행정명령 제12291호(Executive Order No.12291, 1981)**”를 발하여 기존 및 장래의 규제에 의한 부담을 경감시키고 규제활동에 대한 행정기관의 책임을 증대시켜 규제의 중복과 저축의 최소화를 도모하는 비용편익분석을 도입하여 규칙제정절차를 통제하는 가이드라인을 설정하였다.⁷⁾

이 행정명령은 새로운 규칙을 심사하는 경우, 기존의 규칙을 심사하는 경우, 규칙에 관한 입법상의 제안을 하는 경우에 법에 의하여 허용된 범위에서 비용편익분석을 행하도록 의무화하였으며⁸⁾, 규제활동

6) 이 행정명령 제12044호는 상당히 포괄적이거나 독립행정위원회의 규칙, 행정절차법상의 정식규칙 제정절차에 의거한 규칙에는 적용하지 아니한다. 즉, 집행부의 약식규칙 제정절차만을 그 대상으로 하는 것이었다. 또한 합중국의 군사 또는 외교, 행정기관의 관리·인사, 연방정부의 조달에 관한 규칙이나 긴급규칙에는 적용이 제외되고 있다. 또한 이 명령은 집행부의 규제관행의 질을 향상시킬 것을 의도한 것이며, 규칙제정절차를 지연시키거나 사시법심사의 근거를 새로이 창출하려는 것은 아니라고 명시하고 있다. 이 행정명령 제12044호는 위의 제11821호에 비하여 OMB에 의한 심사의 범위와 정도를 확장하고 있으나, 통일적인 절차를 정한 것이 아닌 점, 명령의 준수를 강제하는 절차를 결여한 점에서 양자는 동일하다. 서원우, **행정입법의 통제 - 미국에서의 OMB에 의한 통제를 중심으로 -**, 법조 1987. 11., 13면.

7) 동 명령에 근거한 대통령의 규칙제정통제권은 헌법에 규정된 대통령의 권한을 일탈하는 것이며, 의회가 개개의 행정기관에게 위임한 입법권을 침해하며 적법절차와 행정절차법에 위배되는 것이라는 비판을 받았다. 자세한 논의는 이상돈, **행정입법절차**, 김이열(편), 행정절차법연구, 삼영사 1989, 197-209면 참조.

8) 동 명령은 행정명령 제12044호와 마찬가지로 독립행정위원회의 규칙에는 적용되지 않으며 행정부의 규칙만을 그 대상으로 하였다. 또한, 행정절차법의 정식절차, 군사·외교에 관한 사항, 행정기관의 조직·관리·인사에 관한 사항은 적용되지 아니하도록 하였다. 긴급하게 제정되어야 하는 규칙의 경우에는 동명령의 절차에 따

은 사회에의 잠재적 비용을 상회하지 않는 한 행할 수 없도록 하였다. 주요규칙, 즉 ①경제에 연간 1억달러 이상의 영향을 주는 것 ②소비자, 기업, 연방·주·자치단체의 행정기관 또는 특정지역에 비용 내지 가격을 현저히 증대하거나 ③경쟁, 고용, 투자, 생산성, 기술혁신 또는 미국기업이 국내 또는 해외시장에서 외국기업과 경쟁할 능력에 증대한 악영향을 주거나 예상되는 규칙의 경우에는 보다 엄격한 규제영향분석을 행하도록 하였다. 주요규칙에 해당여부의 판단은 제1차적으로는 개별 행정기관에게 맡겨져 있으나, OMB가 최종적으로 결정권한을 가지도록 하였다.9)

한편 규제영향분석은 ①규칙의 잠재적 편익(금전화할 수 없는 것을 포함), 잠재적 수익자 ②규칙의 잠재적 비용(금전화할 수 없는 것을 포함), 잠재적 비용부담자 ③규칙의 잠재적 순편익(금전화할 수 없는 영향의 평가를 포함) ④실질적으로 동일한 규제목적보다 낮은 가

를 필요는 없으나, 그러한 규칙은 가급적 신속하게 OMB에 보고하여 통상의 절차를 준수할 수 없는 이유를 연방관보에 설명하고, 주요규칙의 경우에는 가능한 한 조기에 규제영향분석을 제출하도록 하였다. OMB는 규제구제에 관한 대통령의 Task Force의 지시에 따라 어떤 종류의 규칙을 전면적 또는 부분적으로 행정명령 제12291호의 적용으로부터 제외할 수 있도록 하였다.

9) 이 행정명령하에서 새로이 제정되는 규칙안은 연방관보에 게재되기 전에 OMB에 제출하도록 하였다. 만약 행정기관이 규칙이 중요하지 않다고 생각하는 때에는 연방관보에 공고하기 적어도 10일전에 규칙안을 OMB에 제출하여야 한다. 그러나 그 기간내에 OMB가 당해규칙을 중요하다고 인정한 때에는 행정기관은 예비적 규제영향분석(Preliminary Regulatory Impact Analyse)을 준비하여 이를 OMB에 제출하여야 한다. 규칙을 제정하는 행정기관 자신이 어떤 규칙을 중요하다고 인정하는 때에는 규칙안을 공시하기 적어도 60일전에 예비적 규제영향분석과 아울러 이를 OMB에 제출할 의무가 있다. OMB가 예비적 규제영향분석이 불충분하다고 생각하는 때에는 청장은 연방관보에의 게재를 지연시켜 OMB나 다른 행정기관과 협의할 것을 요구할 수 있다. 규칙안의 최종안에 관해서도 최종적 규제영향분석(Final Regulatory Impact Analyse)을 준비하여 이를 규칙의 공포 30일전에 OMB에게 제출하여야 한다. OMB는 견해를 피력하여 행정기관이 그에 응답하기까지 규칙의 최종안과 최종적 규제영향분석의 공포를 지연시킬 수 있다. 예비적, 최종적의 어느 규제영향분석에 관해서도 청장이 심사를 완료하고 견해를 피력할 기간은 정하여지고 있지 않다. OMB의 부정적 견해와 행정기관의 그에 대한 회답은 기록되어야 하나, OMB와 행정기관 또는 이해관계인과의 접촉은 절차의 기록에 게재될 필요는 없도록 하였다.

격으로 달성하는 대체적 방법, 이 방법의 잠재적 편익과 비용분석, 그러한 수법이 채용되지 않은 법적이유의 간략한 설명 등의 정보를 포함하도록 하였다. OMB는 규제영향분석을 위한 통일적 기준을 작성하는 권한을 가지며, 실제 이 권한에 의거하여 1981년 6월 12일 중간규제영향분석지침(Interim Regulatory Impact Analyse Guideline)을 발표하였다. OMB의 심사권한은 기존의 규제에도 미치며, 기존규칙 중에 중요하다고 생각하는 것을 비용편익분석을 할 것을 요구할 수도 있도록 하였다. 아울러 OMB는 관련하는 자료를 입수하고 이를 평가하도록 행정기관에게 명하는 권한을 가지도록 하였고, 각 행정기관은 매년 10월과 4월에 제정과정에 있는 규칙 및 심사 중의 기존의 규칙목록을 공표하도록 의무화하였다.

레이건행정부는 위와 같은 행정명령 제12291호의 내용에 만족하지 아니하고 행정기관의 규제개혁에 충실한 심사절차가 필요하다고 판단하여 1985년 1월 4일 “행정명령 제12498호(Execuive Order No.12498, 1985)”를 발하여 행정기관의 규칙제정에 대한 관리단계를 보다 조기에 개시하도록 그 내용을 확대, 강화하였다. 행정명령 제12498호는 이미 발한 행정명령 제12291호의 연장선상에서 동 명령의 제정목적은 행정명령 제12291호와 거의 동일하나, 다만 연도별로 행정기관 규제프로그램(The Administration's Regulation Program)을 입안하기 위한 조정절차를 수립하는 것을 추가하였다. 이 추가적인 내용에 따라 동 명령의 규율대상이 되는 17개 행정기관은 매년 규제프로그램을 작성하여 공고하는 규제계획절차를 실시하는 한편 OMB에 대하여 다음해의 규제정책, 목표, 목적에 관하여 언급한 서면과 입안중이거나 계획하고 있는 모든 중요규제행위에 대한 정보를 제출하도록 하였다. 각 행정기관은 프로그램년도의 행정기관의 규제정책, 목표, 목적에 관한 개관, 규칙제정여부를 고려하기 위한 행위, 일반의 의견 등을 포함하는 모든 중요규제행위에 대한 정보로서 행정기관의 규제프로그램을 입안하는데 필요한

정보를 OMB에 제출하여야 하고, 아울러 각 행정기관의 장은 OMB가 정하는 바에 따라 규제행위를 분류하고 설명하는 한편 OMB의 요청에 있는 경우에는 추가적 정보를 제공하도록 의무화하였다.¹⁰⁾

OMB에 의한 규제심사는 레이건행정부에서는 매우 광범하게 행하여졌다. 특히, 행정명령 제12291호는 규제활동에 관하여 매우 강력한 중앙집권적 통제를 행하려는 것이어서 이를 위헌, 위법으로 보는 견해도 존재하였다.¹¹⁾ 한편 부시행 정부는 기본적으로 레이건행정부의 규제개혁방안을 승계하여 행정명령 제12291호, 제12498호도 존속하였다. 따라서 부시행정부 시대도 매년 규제프로그램이 작성되었다. 그러나 당시 민주당우위의 연방의회는 OMB의 활동에 비판적이었으며, 그로 인하여 부시대통령은 부통령을 장으로 하는 경쟁력협의회를 설립하고 이 협의회에 주요한 규칙제정에 개입할 권한을 부여하였다.

그 후 클린턴행 정부는 레이건행정부에서 규제심사를 담당하고 있던 OMB가 한정된 인원으로 규칙의 심사과정에 상당한 시간이 소요되어,

10) 아울러 OMB는 행정기관이 제출한 규제프로그램초안에 대하여 다른 행정기관이 제출한 초안과의 일관성 등에 비추어 그 내용에 불일치 또는 모순이 있다고 인정하는 경우에는 적절한 기간에 문제를 제기할 수 있도록 하였다. OMB의 심사결과에 따라 각 행정기관의 장은 OMB가 지정하는 기간까지 행정기관의 확정규제계획을 제출하여야 하며, 제출된 계획은 당해연도의 행정기관규제프로그램으로서 공고된다. 행정기관의 규제프로그램이 확정된 후 사전에 제출하지 아니한 규제조치나 이미 제출된 내용과 상이한 규제조치를 취하려는 경우에는 OMB가 정하는 일정한 절차에 따라 청장에게 제출하여야 한다. 한편 긴급한 상황을 제외하고 행정기관의 장은 동명령에 따른 심사가 진행중인 때에는 당해규제행위에 착수하여서는 아니되며 행정명령 제12291호에 의한 심사를 위하여 제출되었으나 당해연도 행정기관 규제프로그램에 포함되지 않았거나 그 내용이 실질적으로 다른 경우에는 OMB는 그것을 재고하기 위하여 행정기관에게 반환할 권한을 가지도록 하였다.

11) 레이건 및 부시정권에서 OMB에 의한 규제심사·조정제도는 ①심사과정에서 OMB의 판단이 규제권한을 본래적으로 수권받고 있는 기관의 그것에 사실상 대치하는 것이나 의회가 제정법에 의하여 규제기관에 권한을 부여한 취지에 위배된다. ②심사과정에서 OMB 및 사실상의 재결기관인 특별한 회의체와 산업계와의 교섭이 비공개로 행해진다. ③비용편익분석의 기술적 난점과 그 심사는 규제완화지향으로 이데올로기적이다. ④OMB의 인원부족에 따른 능력적 한계에서 규제심사가 규제의 합리성향상보다도 규제의 지연을 초래하고 있다는 등의 비판을 받았다.

이러한 심사과정이 특정규제안에 대하여는 적합하나 그이외의 것에 대하여는 또 다른 규제와 시간낭비라고 판단하여 각 행정기관의 규칙심사를 매우 선별적으로 수행하려는 취지에서 레이건/부시행정부의 행정명령 제12291호 및 제12498호를 폐지하고, 1993년 9월 30일 새로이 “행정명령 제12866호(Executive Order No.12866, 58 F.R. 51735)”를 발하였다.¹²⁾ 동 명령은 행정기관이 새로운 규제나 현존규제에 대하여 보다 향상된 계획프로그램과 조화를 도모하기 위하여 행정기관의 규제정책결정과정을 재구성하고 규제심사에서의 완전성과 합법성을 도모하고 그 절차를 보다 일반인에게 접근하려는데 그 목적을 두었다. 그리하여 우선 규제의 철학과 12개의 원칙을 설정하고¹³⁾ 행정기관은 매년초 당해연도의 규제행위를 하려는 경우 행정기관의 규제목표와 목적, 중요한 규제행위의 계획요약, 예상되는 비용편익분석 및 그에 대한 대체안, 규제행위의 법적 근거, 규제의 필요성 및 규제에 대한 행정기관의 향후계획, 관련정보 등을 포함한 규제계획(Regulatory Plan)을 작성하여 OMB의 정보·규제관리국(Office of Information and Regulatory Affairs : OIRA)에 당해연도 7월 1일에 제출하도록 하였다.¹⁴⁾

12) Office of Management and Budget, **Report on Executive Order No.12866, Regulatory Planning and Review**, Federal Register Vol.59, no.89, p.24276.

13) 동명령은 규칙제정에 있어서 행정기관이 준수하여야 할 12개 원칙을 정하고 있으나, 이를 정리하면 다음의 6가지로 대별할 수 있다. 즉, ①제거되어야 할 문제와 위험을 적절하게 확인하고 오로지 그에 대응하는 규제방법을 조정할 것 ②전통적인 통제와 명령형 규제에 대체되는 수법(성과목표의 이용, 시장인센티브에의 의거, 규제에 대신하는 지침의 제정)을 개발할 것 ③건전한 분석방법에 따라 대비용효과적이며 당해규제의 편익이 그 비용에 대응하는 규제를 제정할 것 ④사전에 당해규제에 의하여 증대하고 고유한 영향을 받는 주, 지방자치단체 및 부락민족의 대표와 협의할 것 ⑤다른 규칙 및 다른 연방기관의 규제와의 저축 또는 중복을 피할 것 ⑥평이하고 이해하기 쉬운 규칙을 입안할 것 등이다.

14) OIRA는 각 행정기관이 제출한 규제계획을 접수한 날부터 10일이내에 관련 행정기관에 배부한다. 행정기관의 장은 자기 부처의 계획된 규제행위가 다른 행정기관의 계획된 규제행위와 저축이 된다고 판단하는 때에는 즉시 이를 문서로 OIRA에 보고한다. 또한 OIRA는 각 행정기관으로부터 제출받은 규제계획에 대하여 다른 행정기관과의 연관성을 검토하여 다른 행정기관과의 마찰의 소지가 있다고 판단되거나 대통령의 규제정책 및 동명령에 제시된 규제의 원칙에 일치하지 않는다고 판단

현존하는 규제가 상황의 변화로 인하여 불필요하거나 정당하지 않은 경우 행정기관은 90일 이내에 그 규제의 수정 또는 폐지여부에 관한 프로그램을 OIRA에 제출하고 심사를 받도록 하였다. 또한 행정기관은 규제절차에 공중에 대한 의미있는 참가를 부여하여야 하며, 특히 규제 관련 규칙안을 공고하려는 경우에는 그로 인하여 이익 또는 부담을 가지는 자의 참가를 보장하도록 하였다. 행정기관은 계획된 규제행위의 목록을 OIRA에 제출하여야 하며, OIRA는 목록을 제출받은 날부터 10일 이내에 그 목록에 “중요한 규제행위(significant regulatory action)”¹⁵⁾가 포함되어 있다고 판단하는 경우에는 행정기관의 규제행위를 보류할 수 있도록 하였다. 이 경우 OIRA는 행정기관에 대하여 규제행위안의 원문, 그 규제행위의 비용편익분석, 당해행정기관의 의사결정과정과 관련한 추가정보 등을 요구할 수 있도록 하였다. OIRA는 또한 각 행정기관의 규제행위가 대통령의 정책과 동명령에 의한 원칙 및 실정법에 저촉되지 않도록 조언과 권고를 행하며, 규칙제정 및 규제행위의 심사의 결과를 행정기관에게 통보 또는 심사보류를 행할 수 있도록 하였다.¹⁶⁾ 심사과정에서 OIRA와 연방정부이외의 자와의 의사소통의 내용은 전부

하는 때에는 이를 관련 행정기관 및 부통령에게 보고한다. 행정기관이 제출한 규제 계획은 매년 10월에 Unified Regulatory Agenda로서 출판하여 의회, 주정부 및 자치 단체행정부, 일반공중에 배부한다. 동명령은 행정명령 제12044호와 마찬가지로 집행부의 규제 또는 규칙만을 그 대상으로 한다. 또한 행정절차법의 정식절차, 군사외 교에 관한 사항, 행정기관의 조직, 관리, 인사에 관한 사항은 적용되지 아니한다.

15) 중요한 규제행위란 ①경제에 연간 1억달러 이상의 영향을 주거나 경쟁, 고용, 투자, 환경, 공중보건 또는 안전에 악영향을 초래하거나 ②다른 행정기관에 의하여 추진 또는 계획된 행위에 심각한 부조화 또는 방해로 초래하거나 ③자격, 승인, 수수료, 대부프로그램 또는 수혜자의 권리의무에 실질적인 재정적 영향을 변경시키는 경우 ④법적 또는 정치적으로 새로운 문제를 제기하는 규제행위를 말한다.

16) 즉, 제출된 규칙은 10일 이내에, 다른 규제행위는 90일 이내에 각각 그 결과를 통보하며 심사기간은 OMB청장의 승인 또는 행정기관의 요청으로 30일간 연장할 수 있다. OIRA의 심사결과 행정기관의 규제행위에 대하여 신중한 재고를 할 것을 결정한 경우, 문서로 당해행정기관에 이를 통보하며, 당해행정기관의 장은 OIRA의 결정에 이의가 있다고 판단하는 때에는 문서로 OIRA에게 이를 제출할 수 있다. 행정기관의 장과 OIRA간의 의견불일치나 갈등이 발생한 경우 대통령 또는 부통령, 관련행정기관의 장간에 협의를 거쳐 이해를 조정한다.

공개용으로 기록되며, 당해규제활동이 공시 등에 회부된 후에 OIRA는 소관기관과 OIRA와의 사이에서 교환된 문서는 공개하도록 하였다.¹⁷⁾

클린턴행정부에 이어 2001년에 새로이 출범한 부시행 정부는 기본적으로 클린턴 행정부의 행정명령 제12866호를 계승하면서, 2002년 1월에는 동 행정명령을 개정하여 규제개혁과 관련하여 클린턴 행정부에서 주도적 권한을 행사한 부통령을 삭제하고 규제개혁정책에 대해 OIRA가 주도권을 가지도록 하였다.¹⁸⁾ OIRA는 2001년 9월 새로운 행정부의 규제개혁정책과 관련한 각서(memorandum)¹⁹⁾를 제시하여 행정명령 제12866호의 실행을 위한 기본원칙과 절차를 밝히는 한편 새로운 권고로서 행정기관으로 하여금 공식적인 리스크평가(formal risk assessment)를 하도록 하고, 규제영향분석에 있어서 독립적이고 외부로부터 선정된 전문가에 의한 심사를 하도록 하였다. 또한 부시대통령은 2001년 5월에는 에너지수급 및 사용에 현저한 영향을 미치는 규제와 관련하여 행정명령 제13211호²⁰⁾를 발하는 한편 2002년 6월에는 규칙제정에 있어서 소규모 기업에 대한 적절한 배려와 관련한 행정명령 제13272호²¹⁾를 발하였다.²²⁾

17) OMB의 1996년도 보고서에 의하면 OIRA의 과거의 연간심사건수는 2,000건을 넘었으나 1994년에는 1,145건, 1995년도에는 663건, 1996년에는 498건으로 감소하고 심사대상규칙중 심사후에 권한기관에 의하여 수정된 규칙수의 비율은 과거에는 20%를 넘는 정도였으나, 1994년도에는 33%, 1995년도에는 37%, 1996년도에는 41%로 증가하고 있다. 또한 평균심사일수는 과거에는 25일 정도이었으나, 1994년도에는 35일, 1995년도에는 36일, 1996년도에는 45일로 증가하고 있다. 심사수의 감소는 12866호하에서의 개별심사의 대상이 되는 규칙의 한정에 의한 것으로서 수정비율의 증가는 심사수의 감소에 따른 심사능력의 증대에 의한 것이라고 자기평가를 하고 있다. 한편 제12866호의 기대에 반하는 심사의 지연은 OIRA의 심사가 상세하고 철저하다는 점을 반영하고 있다. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **MORE BENEFITS, FEWER BURDENS : CREATING A REGULATORY SYSTEM THAT WORKS FOR THE AMERICAN PEOPLE** app. A(1996).

18) Executive Order 13258 of February 26, 2002.

19) Memorandum on President Review of Agency Rulemaking by OIRA(Sept. 20, 2001).

20) May 18, 2001, 66 Fed. Reg. 28,355.

21) Aug 13, 2002, 67 Fed. Reg. 53,461.

22) 자세한 내용은 Jeffery S. Lubbers, **A Guide to Federal Agency Rulemaking**, ABA

2003년 2월에 이르러 OMB는 “연방규제의 비용과 편익에 관한 2003년도 의회보고서(Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations)”를 발표하고 동 보고서의 부록에서 규제분석의 새로운 가이드라인을 제시하여 이에 대한 전문가와 일반인으로부터의 의견수렴을 거쳐 2003년 9월에 OMB 지침으로서 “규제영향분석(Circular A-4, Regulatory Analyse)”을 발표하였다. 이 가이드라인에서 제시된 새로운 규제분석실시를 위한 가이드라인(Guidelines for Conduct of Regulatory Analyse)은 2004년 1월부터 경제적으로 중요한 규칙안에 대하여 그 특징은 비용효과분석에 더욱 중점을 두고, 경제에 10억 달러 이상의 영향을 미치는 규칙에 대하여는 정확한 확률분석(formal probabilistic analyse)을 적용하며 정량적인 정보뿐 아니라 정성적인 정보에 관하여도 평가를 하는 것 등이다.²³⁾ 그리고 2007년 1월에는 행정명령 제12866호를 개정하여, 규제의 원칙으로서 “각 행정기관은 그 새로운 행위를 담보하는 특별한 시장의 실패(예컨대, 외부성, 시장력, 정보의 불완전성) 또는 취급하려는 다른 특별한 문제(어디에 적용하는지, 공적인 제도의 실패)를 특정함과 아울러 그 문제의 중요성을 평가하여 새로운 규제가 필요한지의 여부를 가능하도록 하여야 한다”라고 하여 규제원칙을 종전보다 구체적으로 설정하는 한편 각행정기관은 어떤 정책의 실시 또는 실정법의 해석 등에 의한 규제행위로 인하여 일반적 적용가능성 및 장래의 효과를 제시한 지시서(Guidance document)에 의해서 규제를 하도록 하는 규정을 추가하였다(제3조g항). 또한 중요한 지시서(Significant guidance document), 즉 ①연간 1억달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④법적 조치·대통령의 행정명령 등

2006, p.35 이하 참조.

23) http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/memo_pmc_a4.pdf

으로부터 제외되어 새로이 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등은 OIRA에 이를 제출하도록 하는 규정을 도입하였다(제3조h항, 제9조). 이에 의거하여 OMB에서는 2007년 1월 25일 행정기관의 양호한 지시서작성요령(Final Bulletin for Agency Good Guidance Practices)을 발표하였다.

II. 규제영향분석제도의 법적 근거

1. 행정명령 제12866호

미국에서의 규제영향분석제도에 관한 근거는 앞서 살펴본 것처럼 법률이 아니라 대통령명령인 행정명령(Executive Order)에서 규정하고 있다. 대통령은 헌법과 법률에서 인정되고 있는 권한을 사용하여 행정기관을 통제하는 경우에 주요한 수단으로서 이 행정명령을 활용하고 있다. 행정명령은 일반적으로 행정부내의 기관에 대하여 그 임무의 내용과 예산, 인사에 관한 대통령의 지시를 전달하는 문서이다.²⁴⁾ 행정명령은 행정부내에서만 적용되는 문서라는 점에서 대통령이 일반적으로 국민에 대하여 발하는 선언(Proclamation)과는 다르나 그 대상의 구별은 엄격하지 않다.²⁵⁾ 다만, 행정명령과 선언은 표현방식에서

24) 이 행정명령은 헌법상 명문규정이 없이 건국 이래 사용되어 왔음에도 불구하고 20세기까지 형식이나 숫자조차 명확하지 않았고, 1907년이후부터 번호를 부여하기 시작하였다. 그러나 1907년부터 번호를 부여하였으나 그 시점에서 건국 이래 발한 행정명령이 전부 파악된 것은 아니고 다수의 행정명령이 번호가 없이 남아있는 것으로 추정하고 있다. 또한 1936년 행정명령 제7298호(1 Fed. Reg. 2284)에 의하여 그 제정절차가 규정되어 현재에도 그대로 유지되고 있다. 현재 행정명령은 OMB가 그 원안을 검토하고 승인을 한 후에 법무부에 제출하고 있다. 법무부에서 행정명령의 형식과 합법성을 검토한 후에 대통령의 서명을 얻어 공포한다. 자세한 내용은 Notes, **Executive Orders, Presidential Intent and Private Rights of Action**, 59 Texas Law review 837, 839(1981) ; Cash, **Presidential Power. Use and Enforcement of Executive Orders**, 44 Notre Dame Lawyer 44, 46(1963) 참조.

25) 선언과 행정명령은 국민전체에 향하여 발하는가, 집행부내 행정기관만을 대상으로 하는가라는 점에서 차이가 있다. 그러나 1962년의 쿠바위기에 즈음하여 케네디대통

약간의 차이점이 있다.²⁶⁾

이러한 행정명령의 합헌성, 합법성에 관하여 행정명령의 일반적 근거규정이 헌법, 법률에 없으므로 행정명령에 관한 근거의 요부와 내용상의 한계 등의 문제는 각각에 즉응하여 개별적으로 의회의 권한과의 관련성에서 파악되어야 하며 행정명령이라는 규범일반에 관한 문제는 아니며²⁷⁾, 개별 사안에 있어서 대통령이 행정기관에 어떠한 사안을 명하는 권한을 가지는가가 문제된다.

한편 행정명령 제12866호는 규제활동에 관하여 대단히 강력한 중앙집권적인 통제를 행하도록 하는 것이므로 이를 둘러싸고 위헌, 위법이라는 견해가 있다.²⁸⁾ 즉, ①헌법 제2조에서는 대통령에게 행정기관의 의사결정을 통제하는 일반적 관할권이 부여되어 있지 않다. ②행정국가현상에 수반한 대통령의 권한이 강화되어도 규칙제정절차에 관한 대통령의 권한에 부과된 제한은 판례법에 의하여 변경되는 것은 아니다. ③행정명령 제12866호와 같은 형태로 대통령이 집행부의 규

령이 발한 “해상봉쇄선언”은 군이라는 집행부내부의 기관에 대한 명령이며 통상적이라면 행정명령이나 선언으로서 발한 바 있다. 이 사례에서 보는 것처럼 행정명령과 선언을 그 대상으로 구별할 수 없는 경우가 있다. Fleishman & Aufses, **Law and Order. The Problem of Presidential Legislation**, 40 Law & Contemporary 1, 7(1976).

26) 행정명령과 선언의 표현상의 차이점은 행정명령이 대체로 “이하의 사항을 명령한다(It is ordered as follows)”라고 서두에 표현하고 있는데 대하여, 선언에는 그러한 표현이 없다. 선언은 서두에 “미합중국대통령에 의한 선언”이라는 문구가 제시되거나 “이하의 선언을 발한다(I issued Proclamation)”라는 표현을 문장중에 제시하는 경우도 있다. 이들 행정명령과 선언은 전부 연방관보(Federal Register)에 수록되어 있다.

27) 행정명령에 관하여 연방대법원에서 다루어진 사례로서 Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer(348 U.S. 579, 1952), Myers v. United States(272 U.S. 52, 1926), Cunning v. Neagle(135 U.S. 1, 1890), Dames & Moore v. Reagan(453 U.S. 654, 1981) 등이 있으며, 어느 것도 행정명령이라는 형식일반의 타당성이 다루어진 것이 아니라 각각의 행정명령을 발하는 권한이 대통령에게 있는가라는 점이 쟁점이었다.

28) 대표적인 것이 의회조사국(Congressional Research Service)의 Rosenberg를 중심으로 작성한 문서로서 Rosenberg Report에 제시되어 있다. 자세한 것은 Rosenberg, **Presidential Control of Agency Rulemaking. An Analysis of Constitutional Issues That May Be Raised by Executive Order 12291**, 23 Arizona Law Review 1199, 1204(1981).

칙제정절차를 통제하는 것을 인정하는 법률이 없다. ④행정절차법은 약식규칙제정절차에 관하여 행정기관에게 광범한 재량을 부여하고 있으나, 행정명령 제12866호는 이 재량을 현저히 제약하여 통일적 절차에 따를 것을 의무화하고 있으므로 행정절차법에 위반한다. ⑤행정명령 제12866호는 백악관과 OMB의 일방적 접촉에 의한 로비활동을 견제하기 위한 절차적 보장이 전혀 없고 이것은 적법절차원리에 위반한다는 것이다.

물론 행정기관상호간의 대화와 과학적 정보에 대한 접근을 개선하도록 명하는 권한이 대통령에게는 부여되어 있다. 규제영향분석에는 다양한 분석모델이 있으며, 어떠한 분석모델을 채용하는가에 관한 결정권이 행정기관에게 부여되어 있는한 규제영향분석의 실시를 행정기관에게 의무화하는 것은 의회의 권한에 대한 중대한 침해라는 것이다. 그러나 의회가 법률로서 규제영향분석의 실시여부를 결정하는 권한을 행정기관의 재량에 맡기고 있음에도 불구하고 대통령이 규칙에 중대한 영향을 미치는 규제영향분석을 행정기관에 의무화하고 OMB 가이드라인과 동 심사에 의하여 이 규제영향분석의 모델을 특정하는 것은 대통령단독에 의한 국내정책의 형성으로서 OMB가이드라인과 동 심사는 행정기관의 재량에 대한 중대한 침해이며 그것은 대통령에 의한 의회의 권한에 대한 중대한 침해가 된다는 것이다.²⁹⁾ 그러나 이러한 위헌설의 견해에 관하여 현실적으로는 규제영향분석의 분석모델이 다양하고, OMB가이드라인은 규제영향분석에 포함되어야 할 기본적인 내용을 제시한 것으로서 따라서 행정기관이 채택하여야 할 모델

29) 위헌설의 입장에 있는 학자로서 Bowers가 있다. 그는 규칙제정이 입법활동이라는 전제에서 대통령은 규칙제정에 대해서도 거부권이 인정되며 OMB심사는 대통령의 거부권의 행사로서 합헌이나 규제영향분석에 관하여 비용편익분석을 행정기관에게 의무화하는 권한은 인정되고 있지 않다고 한다. 이 견해는 규칙제정활동을 입법 그 자체로 파악하는데 특징이 있다. 자세한 내용은 Bowers, **Looking at OMB's Regulatory Review Through a Shared Owers Perspective**, 23 *Presidential Studies Quarterly* 331, 334-340(1993).

이 확정되는 것이 아니라 대통령에 의한 정보제공이라는 의미가 강하다고 보고 있다.

규제영향분석을 규정한 행정명령 제12866호는 2007년 1월 18일에 최종개정된 이래 현재에 이르고 있다. 아울러 OMB에서는 이 행정명령 제12866호에 의거하여 규제영향분석의 세부기준 등 다수의 매뉴얼과 지침(Circular)을 마련하여 행정기관에게 제시하고 있다. 즉, 1996년에는 “행정명령 제12866호에 의한 연방규제의 경제분석(Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866)”을 작성하였으며, 이를 개정하여 2000년에는 “비용과 편익의 측정과 계산보고의 양식을 표준화하기 위한 가이드라인(Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements)”을 발표하였다. 그 후 2003년 9월 17일에는 이들 매뉴얼을 전면개정하여 “규제분석지침(Circular A-4, Regulatory Analysis)”을 마련하여 현재 시행 중에 있다.³⁰⁾

2. 개별법률

미국에서는 중소기업에 대한 배려 등 특정한 관점에서 규제영향분석과는 별도의 규제에 관한 개별분석을 의무화한 법률 내지 규제영향분석의 질을 일정수준 이상으로 담보할 것을 의무화하는 법률이 다수 존재한다.³¹⁾ 개별 법률에서 규제영향분석제도를 일반적으로 도입한 경

30) 2003년에 발표된 규제분석지침은 2003년 2월에 OMB가 발표한 “연방규제의 비용과 편익에 관한 2003년 의회보고서 초안(Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations. Notice, Federal Register. 68)”의 부록에서 제시되었다. 이것을 전문가와 일반인으로부터의 의견수렴을 거쳐 동년 9월에 최종보고서(Informing Regulatory Decisions : 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities) 부록에서 발표하였다.

31) 규제영향분석조항을 최초로 규정한 연방법률은 1936년의 홍수관리법(Flood Control Act)이었다. 동법은 연방의 홍수관리계획은 편익이 비용을 상회하는 경우에 한하여 행하여야 할 것이라고 규정함으로써 연방법률로서는 최초로 비용편익분석을 하도

위는 레이건 행정부이후 행정부주도로 행정명령으로 진행되어 왔던 규제개혁정책에 대하여, 의회가 행정기관에 의한 규제와 행정사무의 적절성을 견제하기 위하여 법률로서 규제의 사전분석에 관한 요건을 강화한데 따른 것이다. 특히, 1970년대에 규제영향분석을 요구하는 입법이 현저하게 증대되었으며,³²⁾ 1970년대후반에 이르러 개별 입법에서 규제영향분석조항을 두는 것에 그치지 않고 보다 포괄적인 행정통제입법이 제안되었다. 즉, 규칙제정절차의 통제에 중점을 둔 규제개혁이 의회의 주요한 관심사로 대두되어 그에 관한 다수의 법안이 제출되었다. 이들 법률은 개별적으로 목적·배경을 가지고 있으나, 개별 법률에서 요구하고 있는 규제영향분석의 분석수준은 기본적으로 행정명령 제12866호와 동등하다. 이들 법률이 대상으로 하고 있는 기관은 규제소관 부처전반으로서 대표적 법률을 살펴보면 다음과 같다.³³⁾

(1) 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)

이 법률은 1980년 9월 19일 카터 행정부의 규제개혁정책의 일환으로 성립한 법률로서 획일적인 규제는 중소기업에 불균형적으로 커다란 경제적 영향을 부여하고 그 경쟁적 지위를 위태롭게한다는 인식에서 중소기업에 대한 과잉규제의 문제를 해소하기 위하여 피규제기

록 명하였다. Schwarz, **Cost benefit Analysis in Administrative Law, Does It Make Priceless Procedural Rights Worthless?**, 37 Administrative Law Review 1, 4(1985).

32) Miller and Mofsky, **Legal and Economic Evaluation of Impact Statement Requirements for Regulatory Agencies**, 1976, p.12.

33) 여기에 언급한 법률외에도 ①1969년에 제정된 국가환경정책법(National Environment Policy Act)에서는 환경에 중대한 영향을 미치는 연방정부의 활동에 대하여 환경에 부여하는 영향의 정도와 대체안에 관하여 분석할 것을 의무화하고 있다. 이것은 종래 계량화가 곤란하여 개발계획에서 충분히 고려되지 않았던 환경적 가치를 참작할 것을 필요로 한 점에서 규제영향분석의 정밀화에 크게 기여하였다. ②2001년에 제정된 데이터질관리법(Data Quality Act)에서는 인터넷의 보급에 수반하여 각 부처가 쉽게 정보를 발신할 수 있는 상황에 비추어 각 부처가 발표하는 정보(규제영향분석)가 일정한 질적 수준을 충족시켜야 한다는 것을 규정하고 있다.

업·단체의 규모와 성질을 고려하여, 유연한 규제를 하도록 한 것이다.³⁴⁾ 따라서 규제가 중소기업에 대하여 부여하는 경제적 영향에 관하여 규제유연성분석을 하도록 의무화하였다.

이 법률은 규제완화를 주된 목적으로 한 행정명령 제12866호와 유사한 방법을 채용하고 있으나, 그 취지는 매우 다르다. 이 법률의 적용을 받는 경우 행정기관은 규칙안을 공포하기 전에 제1차 규제유연성분석(initial regulatory flexibility analysis)을 하고, 이를 규칙안과 함께 공포하여야 한다(§603).³⁵⁾ 다만, 당해 규칙이 상당수의 중소기업에 중대한 경제적 영향을 미치지 않는다는 것을 행정기관이 인증하고 그 뜻을 연방관보에 게재함으로써 규제유연성분석을 생략할 수 있다 (§605(b)).³⁶⁾ 규칙안의 통지가 행해지고 의견진술의 기간이 종료하면 제1차 규제유연성분석을 행한 행정기관은 최종 규제유연성분석(final regulatory flexibility analysis)을 하여야 한다(§604). 다만, 제1차 규제유연성분석을 행한 행정기관은 당해 규칙이 상당수의 중소기업에 중대한 경제적 영향을 미치지 않는다는 인증을 이 단계에서 하여 최종 규제영향분석을 생략할 수 있다(§605(b)).

그리고 이 법률은 매년 4월과 10월에 중소기업에 영향을 미치려는 규제를 장래에 할 계획을 연방관보에 공표하도록 행정기관에게 의무화하고(§602), 기존의 규제에 관하여도 그 중소기업에 미치는 영향에 관하여 정기적으로 심사할 것을 요구하고 있다(§610).

34) Verkuil, A Critical Guide to the Regulatory Flexibility Act, 1982 Duke Law Journal 213(1982).

35) 1996년의 개정으로 환경청과 직업안전건강국은 규칙안이 중소기업에 부여할 것으로 예상되는 영향에 관하여 중소기업청의 Chief Counsel for Advocacy에 통지할 것을 의무화하였다. 또한 Chief Counsel for Advocacy는 규칙안에 의하여 영향을 받을 것으로 예상되는 중소기업으로부터 당해 영향에 관한 의견을 구하도록 하고 있다(제609조제b항).

36) 행정기관은 규제유연성분석을 가능한 한 회피하려 하므로 위의 인증이 남용될 우려가 있으므로 상당수(substantial), 중대한(significant)이라는 불확정개념의 해석이 중대한 의미를 가진다.

(2) 문서삭감법(Paperwork Reduction Act)

이 법률은 카터 행정부 당시인 1980년 12월 11일에 성립한 법률로서 기업이나 시민, 주·자치단체가 연방정부에 대한 정보제공이나 보고의무를 이행하기 위한 문서작업의 부담을 최소화하고 또한 고도의 정보기술이용으로 생산성을 높여 연방정부가 정보의 수집, 보관, 이용, 보급에 소요되는 비용을 최소화하는데 목적을 두고 있다. 이 법률은 1942년의 연방문서법(Federal Reports Act)에 대신하여 연방정부가 국민에 부과하는 문서작업을 규제하는 기본적 법률로서의 성격을 가지며, 1970년대후반의 광범한 규제개혁의 흐름 가운데 제정된 것이다.³⁷⁾

이 법률은 원칙적으로 연방정부의 집행부내의 모든 행정기관 및 독립규제위원회에 적용된다. 또한 형사수사·형사소추중이나 합중국, 그 행정기관·공무원이 일방당사자인 민사소송 중의 정보수집에 관하여는 적용되지 않는다(§3518). 이 법률은 연방행정기관이 불필요한 정부수집을 하는 것을 방지하기 위하여 ①연방정부내에서 수집할 수 있는 정보를 연방정부외에 요구하지 않을 것(§3507), ②가능한 한 행정기관에 정보를 제공하는 자의 부담을 경감할 것, ③다른 행정기관이나 국민에게 유용성이 증가하는 정보를 일람표로 하는 계획을 작성할 것을 행정기관에게 의무화하고, 또한 정보수집활동에 관하여 사전에 OMB의 승인을 얻도록 하였다. 이 승인없이 행한 정보청구에 응하지 않은 경우에는 아무런 제재를 받지 않는다(§3512).

행정기관이 규칙제정으로 새로운 정보수집을 하려는 때에는 행정기관은 행정절차법이 정한 고지와 청문절차에 부가하여 OMB의 권고를

37) 1974년에 의회는 연방정부에 의한 정보청구에 대한 국민의 관심이 높아진데 호응하여 의회내에 연방문서위원회를 설치하였다. 동 위원회는 전국에서 공개청문회를 개최하여 36개의 연방계획을 심사하여 연방의 문서부담삭감을 위한 770가지의 권고를 하였다. 1978년 7월 상원의 소위원회에서 연방문서위원회의 작업에 관하여 심의를 하여 1979년 Paperwork and Redtape Reduction Act가 제안되었다. 동년 11월 30일에는 카터 대통령이 문서삭감에 관한 행정명령 제12174호를 발하였으며, 대통령의 강력한 요청으로 이 법률이 성립하게 되었다.

연기 위한 절차를 취하여야 하며, 이 경우 다음과 같이 규정하고 있다(§3507). 즉, ①가능한 한 조기에 늦어도 연방관보에 규칙안의 공고를 게재하기 전에 행정기관은 OMB에 정보수집요구를 포함한 규칙안의 사본을 송부하여야 한다. ②규칙안의 공고가 연방관보에 게재되고 60일 이내에 OMB는 규칙안에 포함된 정보수집의 요구에 관하여 권고할 수 있다. ③최종규칙이 연방관보에 게재되는 때에 행정기관은 그 중의 정보수집요구가 OMB와 국민으로부터 제기된 권고에 어떻게 대응하였는지를 설명하거나 권고를 거부한 이유를 명확히 제시하여야 한다. ④OMB는 통지를 받으면서 규칙안의 공고로부터 60일 이내에 당해 규칙에 관한 권고를 하지 않은 때에는 규칙에 포함되는 정보수집요구에 동의하지 않을 권한이 없다. ⑤OMB는 행정기관이 규칙안을 OMB에 제출하지 않은 때, 최종규칙이 공포되고 60일 이내에 OMB의 권고에 대한 행정기관의 대응이 불합리하다고 판단하는 때, 최종규칙 제정 60일전에 OMB에 통지하지 않고 행정기관이 정보수집요구조향을 실질적으로 변경한 때 등의 경우에는 최종규칙에 포함된 정보수집요구조향에 동의를 거부할 수 있다. ⑥OMB는 행정기관의 규칙에 포함된 정보수집요구에 동의하지 않는다고 결정하는 때에는 이유를 부기하여 이를 공포하여야 한다.

그러나 항상 이러한 절차를 준수하여야 하는 것이 아니라 예외적으로 보다 신속한 절차를 취하는 것도 가능하다. 그러나 이 경우에는 OMB의 승인을 얻어야한다. 이 법률에 따른 절차를 위하여 OMB내에 정보·규제관리국(OIRA)을 설치하고 이곳에 연방정부에 의한 정보제공을 심사하는 광범한 권한을 부여하였다. 나아가 이 법률은 OMB에게 연방정부의 정보수집에 수반한 국민의 문서작업의 부담을 1982년 10월 1일까지 15%삭감하는 목표를 설정하도록 명하였다.

(3) 예산미조치명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)

1995년 클린턴행정부는 초당파의 광범한 지지를 얻어 예산미조치명령개혁법을 성립시켜, 1996년 1월 1일부터 시행하였다. 이 법률의 목적은 연방의 Mandate가 주·자치단체 및 부락민족(trival government)이나 민간부문에 대하여 부과하는 높은 Mandate비용을 명확히 함으로써, 이를 억제하고 연방정부와 주·자치단체·부락민족의 파트너십을 강화하는데 있다(§658). 클린턴행정부는 1993년 10월 26일의 행정명령 제12875호(정부간 관계파트너십의 확대)에서 재원을 수반하지 아니하는 연방Mandate가 주·자치단체 등의 예산을 압박하고 나아가 연방에 의하여 부과되는 의무의 면제신청이 복잡하고, 비용과 시간이 소요되기 때문에 연방프로그램을 지역의 특수사정에 적합하게 하는 것이 곤란하다는 점을 지적하고 연방정부가 과도하게 상세한 규제나 불필요한 규제를 주·자치단체에 부과하지 않도록 하였다. 이 법률은 이러한 행정명령 제12875호의 의하여 의무화된 사항을 법정화한 것이다.

이 법률은 의회 및 행정기관(독립행정기관은 제외)에 대하여 주·자치단체 등에 Mandate를 부과하는 법률이나 규칙을 제안하는 경우에 당해 Mandate의 영향에 관하여 신중한 고려를 할 것을 의무화하고 있다. 다만, 고액의 연방Mandate에 관하여 연방정부가 재원을 보장할 것을 의무화하는 것은 아니다. 의회는 재원을 수반하지 아니하는 Mandate를 입법하는 것은 가능하지만, 그러한 입법을 하는 경우에 절차적 요건을 준수하도록 하고 있다(§658b).

입법부에 관하여는 연방mandate를 포함한 법안 또는 합동결의를 가결하는 의회의 위원회에 대하여 위원회보고서 가운데 당해 Mandate를 명시할 것을 규정하고 있다. 다만, 개인의 헌법상 권리나 인종, 종교, 성별, 연령, 장애 등에 의거한 차별을 금지하는 법률상의 권리를 집행하거나 연방정부에 의하여 제공되는 보조금 기타 금전이나 재산에

관한 회계상·감사상의 절차의 준수를 요구하는 법안이나 합동결의 등에 관하여는 이 의무가 면제된다. 의회예산처(Congressional Budget Office)는 그러한 Mandate의 전체적 영향을 평가하고 위원회에 평가서를 송부하여야 한다(§658c).³⁸⁾ 이 평가서가 적절하게 작성되었는지가 결정적으로 중요하며, 주정부·자치단체정부를 대표하는 집단은 이 평가서의 작성에 관한 규정이 이 법률의 핵심으로 인식하고 있다. 이 평가서를 송부받은 위원회는 위원회보고서로서 이를 공표한다. 의회예산처장의 평가서가 공표되지 않거나 주·자치단체 등에 1회계연도에 5,000만달러 이상의 부담을 부과하는 연방정부간의 Mandate 또는 민간부분에게 1회계연도에 1억 달러 이상의 부담을 부과하는 연방민간부분 Mandate에 대하여는 의원의 누구라도 원칙적으로 의사진행에 관한 문제(Point of order)를 제기할 수 있다(§658d).

이 법률은 주·자치단체 등에 함께 연간 1억 달러 또는 민간부분에 연간 1억 달러를 초과하는 지출을 수반할 것으로 예상되는 규칙의 제정을 제안하는 경우에 규제영향분석서를 작성할 의무를 행정기관에게 부과하고 있다. 당해평가서에는 ①규칙제정의 근거가 되는 법률조항, ②연방Mandate에 의하여 예상되는 비용과 편익(주, 자치단체, 민간부분의 비용과 편익 포함)의 양적, 질적 평가와 연방Mandate가 건강, 안전, 자연환경에 부여하는 영향, 연방정부의 자금의 이용가능성에 관한 분석, ③연방 Mandate의 장래의 준수비용 및 특정지역, 특정주·자치단체·부락민족, 도시·지방의 커뮤니티의 특정유형, 민간부분의 일부에의 불균형적인 재정적 영향의 평가, ④생산성, 경제성장, 완전고용, 생산성이 높은 부문에 있어서 고용창출, 합중국의 재화·서비스의 국

38) 이 법률의 시행전에 의회예산처에서는 주·자치단체·부락민족을 대표하는 전국조직을 결성하여 매월 예정되어 있는 입법에 수반한 비용에 관하여 협의하도록 하였다. 나아가 이 조직체의 지원을 얻어 주·자치단체·부락민족의 광범한 전국조직이 형성되어 의회예산처에 대하여 Mandate의 준수비용에 관하여 주·자치단체·부락민족의 당사자로서의 견해를 제공하였다.

제경쟁력 등 국민경제에의 영향평가, ⑤행정기관과 규칙의 영향을 받는 주·자치단체·부락민족의 대표와의 협의개요를 포함하여야 한다. 이 평가서의 개요는 규칙안의 공포에 즈음하여 공시되어야 한다. 평가서의 작성이 의무화되어 있는 규칙을 최종적으로 공포하기 전에 행정기관은 규칙의 목적을 달성하기 위하여 주·자치단체·부락민족 또는 민간부문에겐 좀 더 비용이 낮고, 좀 더 비용효과가 높거나 간편한 것을 선택할 것을 의무화하고 있다.

이 법률을 준수하고 있는지의 사법심사에 관하여는 제한이 부과되어 있다. 즉, 중대한 규제행위의 영향에 관한 평가서규정의 준수유무에 대한 사법심사에 관하여 법원은 평가서의 작성을 행정기관에게 의무화할 수는 있으나, 그 내용을 심사할 수는 없도록 하고 있다. 그러나 사법심사는 제한되고 있으나, OMB는 매년 의회에게 행정기관이 동 법률을 준수하고 있는가에 관하여 보고서를 제출하도록 규정하고 있다.

(4) 중소기업규제공정화법(The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)

1996년 3월 29일 클린트행정부는 행정기관에 의한 중소기업의 과도한 규제를 완화하여 중소기업의 적극적 육성을 도모하기 위하여 “The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act(SBREFA)”을 제정하였다. 규제유연성법은 중요한 규제에 관하여 중소기업에의 영향에 유의한 규제영향분석의 실시를 의무화하였다. 그러나 중소기업에 대하여 중대한 영향이 발생한 결과가 획득된 경우라도 당해규제안을 폐지하는 의무는 규정되어 있지 않으므로 내용이 불충분하다는 지적이 있었다.

동법에서는 행정기관이 중소기업에 대한 규제를 가하는 주요 규칙을 제정하려는 경우에는 의회가 그 규칙의 효력발생전에 일정한 심사를 행할 수 있도록 함으로써 행정입법에 대한 의회의 통제수단을 규

정하고 있다.³⁹⁾ 나아가 동법 제8장에서 행정입법전반에 대한 의회의 심사(Congressional Review of Agency Rulemaking)를 삽입하였다. 그리하여 동법의 효력발생일인 1996년 3월 29일부터 모든 연방행정기관의 규칙은 그 시행전에 의회에 의한 사전통제를 받게 되었다.⁴⁰⁾

첫째, 동법에 의하면 행정기관은 규칙의 시행전에 의회에 대하여 규칙의 사본 및 동규칙의 비용편익분석(cost-benefit analyse) 보고서, 규제 유연성법(Regulatory Flexibility Act) 및 예산미조치명령개혁법(unfunded Mandates Reform Act)와의 관련성, 기타 관련정보 또는 다른 법령과의 관련성, 동규칙의 시행일 등을 구체적으로 분석한 요약보고서를 양원 및 회계감사원장(Comptroller General)에게 제출하여야 한다(§801(a)).⁴¹⁾

행정기관의 규칙이 OMB의 정보·규제관리국(Administrator of the office of Information and Regulatory Affairs)이 경제적으로 연간 1억달러이상의 영향이 있거나, 소비자·개별사업자·연방 및 주정부 등에 비용 및 가격의 대폭적인 인상을 가져오는 것, 해외투자기업 등에 고

39) 동법의 자세한 내용은 Small Business Administration, National Ombudsman's first Annual Report to Congress on the Regulatory Fairness Program, 1997.12.31. ; Thomas O.Sargentich, **The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act**, Administrative Law Review Vol. 49(1999) 참조.

40) 국내에 이를 소개한 문헌으로는 김민호, **의회의 행정입법통제에 관한 연구**, 헌법학연구 제4집2호(1998), 91면.

41) 한편 행정부차원에서의 규제영향분석을 담당하는 기관인 OMB에 대응하여 의회 차원에서는 의회예산처(Congressional Budget Office : CBO)에서 이를 담당하고 있다. 여기서 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)의 법적 근거는 1994년의 의회예산통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act 1994)이다. 의회 예산처는 의회가 예산에 합치되는 결정을 함에 있어 필요한 입법자료를 객관적이고 공정한 분석을 의회에 제공하고 의회의 예산절차에 대한 정보와 평가를 지원하는 것을 임무로 한다. 또한 의회예산처는 1995년의 예산미조치명령개혁법 이후로 입법평가도 실시하고 있다(동법 제B부 제424절). 법령의 결과비용이 매년 5천만 달러 이상에 달하거나 이보다 많이 소요되는 경우, 입법계획으로 인하여 민간부문(산 업계)에 1억 달러 또는 그 이상의 비용이 발생할 것으로 예상되는 경우에는 의회 예산처는 국가와 공공행정에 대한 비용결과에 대한 분석을 실시해야 한다. 여기서 비용결과가 5천만 달러에 달하는 것인지 1억 달러에 달하는 것인지를 추산하는 것은 의회예산처 처장의 권한에 속한다(동법 제B부 제424절).

용안정·생산·투자·공정거래 등에 현저한 악영향을 초래하는 결과를 가져오거나 가져올 우려가 있다고 판단하는 “주요 규칙”인 경우에는 회계검사원장은 행정기관의 보고서를 접수한 날부터 15일 이내에 회계검사원의 평가보고서를 양원에 제출하여야 한다. 행정기관은 회계검사원장의 평가보고서작성에 관련정보를 제공하는 등 협조하여야 한다.

이들 중요한 규칙이 의회에서 심사되는 경우 동규칙은 의회가 접수한 날부터 60일간 효력이 정지된다. 다만 의회에 송부된 규칙안이라 할지라도 대통령이 당해규칙이 건강·안전에 긴급한 위협을 가져오거나 또는 긴급사태의 대처필요성, 형사법의 시행에 필요한 경우, 국가안보의 필요성, 국제무역협정의 수행에 필요하다고 판단되는 경우 등에는 의회에 그 사실을 서면으로 통보하여 즉시 효력을 발생하게 할 수 있다(§801(c)). 또한 상업적·오락적 또는 생계유지를 위한 낚시, 사냥, 캠핑활동 등과 관련된 규제계획의 수립·시행 및 개정·종료 또는 집행을 하는 규칙 등이나 행정기관이 규칙에 대한 고지절차를 거칠 필요가 없는 경우 또는 그 절차를 거치는 것이 불가능한 경우, 고지를 하는 것이 공익에 반한다고 판단되고 그 판단이 정당한 이유가 있는 경우에는 행정기관의 결정으로 동규칙은 즉시 효력이 발생한다 (§808). 그러나 이들 경우에도 보고서 등의 자료제출의무와 의회에 의한 심사는 계속 진행된다. 그리고 특정분야에 적용되는 규칙이나 행정기관의 관리나 인사에 관한 규칙 및 행정기관의 조직, 절차 또는 집행에 관한 규칙으로서 행정객체에게 권리나 의무를 부과하지 아니하는 규칙 등은 예외적으로 처리된다(§804).

둘째, 행정기관으로부터 규칙을 접수한 때에는 상·하원의 그 규칙의 상위법을 소관하는 소관상임위원회의 위원장 및 위원에게 각각 송부한다. 회계검사원장은 각 원의 소관 상임위원회에 회부된 규칙에 대한 평가보고서를 각각 15일 이내에 송부하여야 한다. 소관 상임위원

회에 회부된 규칙에 대하여는 양원의 합동결의(joint resolution)에 의하여 동의 또는 부동의 결정을 내린다. 또한 상하양원위원회중 하나의 원에서 규칙에 대한 부동의결정을 한 경우 그 원의 위원회에서 통과된 규칙은 다른 원의 위원회에 회부할 필요없이 바로 최종표결에 회부된다(§802(f)).

각원의 소관상임위원회에 회부된 규칙에 대하여 20일이 경과하여도 동의 또는 부동의의 의결을 하지 아니하는 경우에는 상원의원 30인 이상의 서면에 의한 결의로 소관상임위원회의 심사권을 박탈할 수 있다(§802(c)). 이 경우 상원은 동규칙안에 대하여 10시간이내의 토론시간을 할애하되, 찬반양측에게 균등하게 시간을 배분하여야 하며, 이 경우에도 규칙이 의회에 제출되거나 관보에 게재된 날로부터 60일이내에 하여야 한다. 의회의 이러한 심사절차에 대한 조사나 결정, 작위 또는 부작위 등 어떠한 행위도 법원의 사법심사의 대상이 되지 아니하며, 행정기관도 의회의 심사행위에 대하여 간여할 수 없다(§805).

셋째, 효력이 발생하지 아니한 규칙에 대하여 부동의의결을 한 때에는 행정기관은 동일한 규칙안을 다시 제출할 수 없으며, 부동의의결을 받은 규칙과 동일한 규칙은 특별법에 의하여 특별히 인정되는 경우가 아닌 한 이를 다시 제출할 수 없다.

Ⅲ. 규제영향분석제도의 주요내용

1. 규제영향분석의 대상 및 범위

미국에 있어서 규제영향분석의 실시가 의무화되어 있는 행정기관은 규칙제정권한을 가지는 모든 기관이 망라되어 있는 것은 아니다. 행정명령 제12866호(이하 “행정명령”이라 한다) 제3조(b)에서는 규제영향분석의 실시가 의무화되어 있는 기관으로서 합중국법전 제44편 제3502조(1)에 규정되어 있는 행정기관(Agency) 중 독립규제소관기관(Independent

Regulatory Agencies)을 제외한 것을 규정하고 있다. 여기에서 독립규제 소관기관이란 동 제3502조(5)에 예시되어 있는 전기통신위원회(Federal Communications Commission), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission) 등과 같이 개별법률 등에서 독립적이고 중립적인 권한이 부여되어 있는 기관을 말한다. 그러나 독립규제소관기관이라 할지라도 설명책임의 관점에서 개별 기관에 관련하는 법령 등에 의거하여 행정 명령과 유사한 평가의무가 부과되어 있는 경우도 있다.⁴²⁾

한편 규제영향분석의 범위와 관련하여 행정명령 제3조(f)에서 정의되고 있는 중요한 규제(Significant Regulatory Action)에 관하여 규제영향분석을 실시한다.⁴³⁾ 여기서 중요한 규제란 ①연간 1억달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로이 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등이다. 미국의 경우 규제영향분석제도는 행정기관에 의하여 독자적으로 실시되어 법적 효과를 가지는 규제에 관하여 그 제정과정의 적정화를 도모하는 것을 염두에 두고 있으며,⁴⁴⁾ 의회에 있어서 민주적 정치과정

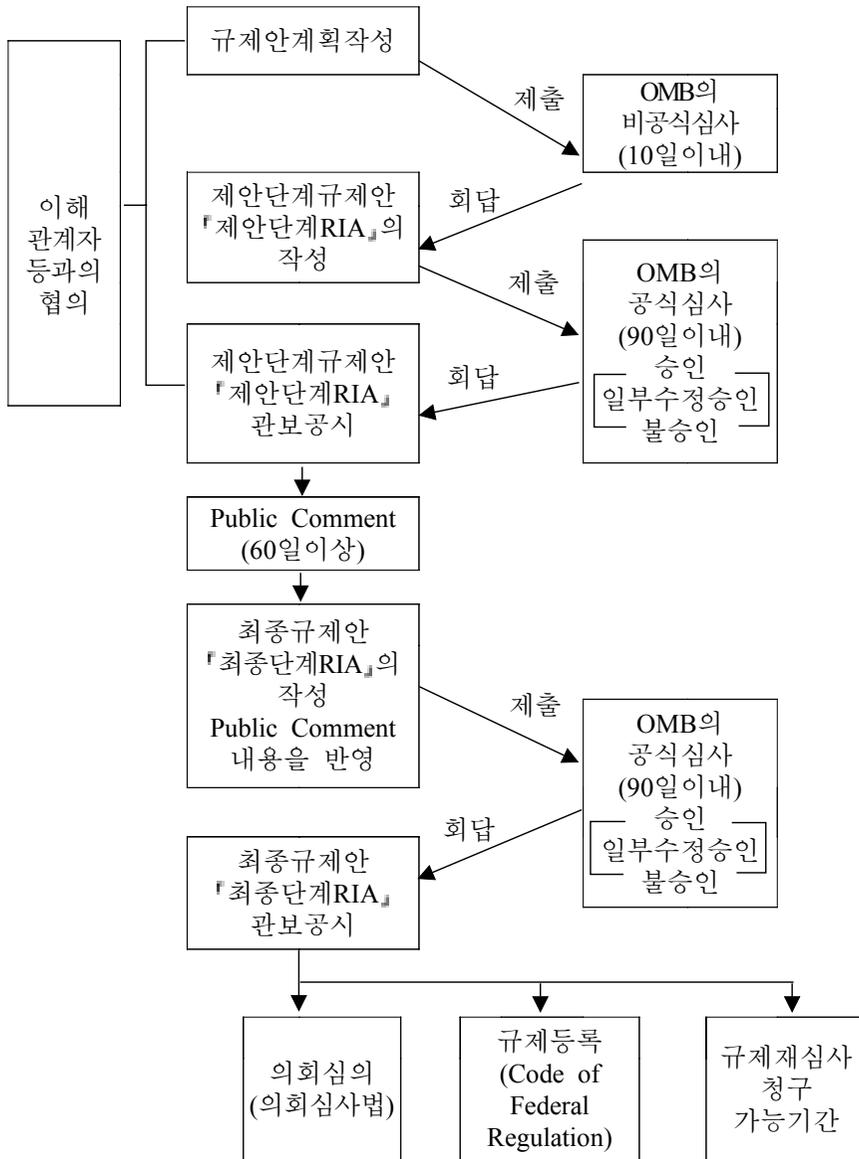
42) 예컨대, 연방통신위원회는 행정명령 제12866호에 의거한 규제영향분석의 의무에서 제외되어 있으나, 설치법에 해당하는 전기통신법(Communication Act of 1934)에서 자신이 소관하는 규제에 관련하여 규제영향분석에 유사한 분석을 할 의무가 부여되어 있다.

43) 행정명령 제3조(d)에서는 “규제”라 함은 행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서, 법 또는 정책의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안하는 것을 말하며, ①합중국법전 제5편 제556조, 제557조의 정식규칙제정절차에 따라 책정되는 것, ②조달규정 및 방위에 관계없는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관계되는 규제를 제외한 합중국의 군사 또는 외교기능에 관련하는 것, ③행정기관의 조직, 관리 또는 인사에 한정된 것, ④OIRA의 장에 의하여 제외된 것 등은 포함되지 않는다.

44) 규제영향분석(비용편익분석)을 실시함으로써 행정기관이 어떠한 가치판단에 따라 대안을 비교검토하였는지를 행정기록에 남게 되고, 간접적으로 행정재량통제에 이바지하게 된다. OMB, Regulatory Program of The United States Government, April

을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 의무화대상이 아니다.

2. 규제영향분석 절차



각 행정기관에서 작성한 규제안에 대해서는 OMB의 OIRA가 심사한다(OIRA's review of draft regulation). OIRA에서는 규제안이 행정명령 제12866호를 반영하였는가, 대통령의 정책을 반영하였는가, 행정기관 간의 조정을 하였는가라는 시점에서 분석을 한다. 분석결과 특히 규제소관 행정기관에 대하여 규제안을 승인하지 아니하는 때에는 반려통지(Return Letter)를 한다. 이것은 각 행정기관에 의한 규제영향분석의 질이 불충분한 경우, 도입하려는 규제안의 내용이 분석에 의하여 정당화되지 않는 경우, 행정명령 제12866호에 제시되어 있는 규제원칙이나 대통령이 제시한 정책우선순위 등과 규제안이 일치하지 않은 경우, 다른 행정명령이나 법령과 규제안이 모순하고 있는 경우 등에 반려된다. 이러한 반려는 반드시 OMB/OIRA가 당해규제안에 반대하는 것을 나타내는 것은 아니다. 오히려 반려통지는 각 행정기관이 더욱 검토를 함으로써 규제안이 보다 좋은 결과를 가져올 수 있도록 OIRA의 견해를 설명하는 것이라고 할 수 있다.

한편 OMB가 중요하다고 생각되는 규제안에 관하여 그것을 보다 충실화하기 위하여 언급을 첨부하는 때에는 조언통지(Prompt Letters)를 하는 경우도 있다. 조언통지의 목적은 OMB로서 각 행정기관의 우선사항에 중점을 두어야 할 것이라고 생각하는 문제를 제기하는데 있다. 조언통지는 OIRA에 의한 심사를 받기 위하여 각 행정기관이 제출하는 규제안에 대한 회답으로서 송부하기 보다는 OMB의 발안으로서 각 행정기관이 어떻게 당해규제안을 개선할 수 있는가를 제시하기 위하여 송부되는 것이다.

또한 OMB에서는 매년 연방정부가 실시하고 있는 규제에 관한 비용편익분석에 관한 의회보고서(Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations)를 작성한다. 이 의회보고서는 2000년에 성립된 “규제를 알권리법(Regulatory Right to Know Act)”⁴⁵⁾에 의거하여 실시

45) 동법 제624조에서는 다음과 같이 규제하고 있다. (a) 2002년도 및 그 이후의 각

되며 규제소관기관이 실시한 규제영향분석 결과를 기초로(비용요소와 편익요소가 정량화, 금전가치화되어 있는지 아닌지를 불문하고) 연방 정부가 도입·유지하고 있는 주요한 규칙이 가져오는 총편익·총비용에 관하여 연차로 산출하여 보고를 한다.

3. 규제영향분석의 방법

행정기관이 수행하는 규제영향분석의 세부적인 방법과 기준은 2003년 9월 17일에 OMB가 마련한 “규제분석지침(Circular A-4)”에서 규정하고 있다. 이 지침에서는 규제분석의 목적으로서 어떠한 조치의 편익이 비용을 정당화하는 것인지를 검증하고, 가능성있는 다양한 대체안 중에서 가장 비용효과가 높은 것은 어떠한 것인지를 발견하는 것이라고 한다. 그리고 우수한 규제분석에는 ①제안된 행위(조치)의 필요성에 대한 기술, ②대체적 접근방식의 검토, ③제안행위(조치) 및 분석에 의하여 특정된 주요한 대체안의 양적·질적인 비용과 편익에 관한 평가의 세가지 요소가 포함될 필요가 있다고 한다.

그리고 규제분석의 계획, 실시, 서술에는 규제에 의하여 영향을 받지 않을지도 모르지만 당해규제사항에 관한 전문적 지식과 깊은 통찰력을 가진 개인이나 기관의 견해뿐 아니라 규제에 의하여 영향을 받는 입장에 있는 자의 의견을 구하여야 할 것이다. 이러한 협의(Consultation)는

연도에 OMB처장은 합중국법전 제31편 제1105조에 정한 예산과 아울러 다음에 열거하는 사항을 내용으로 하는 설명문서 및 관련자료를 의회에 제출하여야 한다. (1) 연방규제 및 서류작성작업에 관련한 총연차비용, 편익(정량화가능 및 불가능의 효과를 포함)의 총계, 연방정부기관·동프로그램별, 주요규제별 추계치 (2) 주정부·지방정부·부락민족·중소기업·임금·경제성장에 연방규제가 초래하는 영향의 분석결과 (3) 개혁을 위한 제언 (b) OMB처장은 본조 (a)항에 규정하는 보고를 의회에 제출하기 전에 당해보고를 고지하고 public comment를 얻을 기회를 설정하여야 한다. (c) OMB처장은 본조의 이행에 즈음하여 각부처에 대하여 비용편익의 추계방법, 집계표에 관한 표준화를 하기 위한 지침을 제시하여야 한다. (d) OMB처장은 본조에 규정하는 지침, 대별 집계표, 보고에 관하여 독립된 외부주체에 의한 심사에 회부하여야 한다. 당해심사는 연방자문위원회법의 대상이 되지 아니한다.

분석이 관련사항 전부를 포괄하고 있거나 관련되는 자료를 참조하고 있다는 점을 확실하게 하는데 유용하다. 따라서 협의는 조기에 실시하는 것이 특히 유익할 수 있으며, 최종단계에서 협의를 한정하여서는 아니된다. 아울러 우수한 규제분석은 투명성을 높이는 것이라고 지적한다. 즉, 자료를 읽고 자격있는 제3자가 분석자가 분석자가 어떻게 그 추계치와 결론이 도달하였는지 명확하게 이해할 수 있도록 분석하여야 한다. 투명성의 확보를 위해서 분석의 대상기간이나 장래의 편익 및 비용에 적용한 할인율(discount rate) 등 보고서에 사용한 가정을 언급하여야 한다.

(1) 연방규제조치의 필요성 검토

연방차원에서 어떤 규제조치를 실시하기전에 각 기관은 그 제안하고 있는 조치가 필요한 것임을 입증하여야 한다. 그 규제개입이 제정법상 또는 사법적 명령(judicial directive)으로부터 발생한 경우에는 스스로의 행동의 명확한 권한, 부여되어 있는 재량의 범위, 사용할 가능성이 있는 규제방법을 기술할 필요가 있다. 지침에서는 규제영향분석의 실시근거인 행정명령 제12866호에서 인용하여 “연방정부기관이 제정, 발령하는 규제는 법에 의하여 의무화된 것, 법의 해석상 필요한 것 또는 부득이하게 공공수요(공중위생·안전·환경, 국민복리를 보호, 개선하는 가운데 시장의 실패가 있는 경우 등)에 의하여 필요하게 된 것만으로 하여야 할 것이다”라고 제시하고 있다.

아울러 행정명령 제12866호는 “각 기관은 시행하려고 의도하고 있는 문제(경우에 따라서는 민간시장의 실패 또는 기관의 새로운 조치를 보증하는 공적 조직을 포함한다)를 특정하고, 또한 그 문제의 중요성을 검토한다”고 규정하고 있다. 따라서 그 조치가 중대한 시장의 실패의 시정하려고 의도하는 것인지, 정부절차개선에 부득이한 공공수요를 충족하려고 의도하는 것인지 또는 분배의 공평성과 프라이버시

등 무형의 가치를 촉진하고 의도하는 것인지 설명하여야 한다. 그리고 당해규제가 “시장의 실패(Market Failure)”의 시정에 중점을 두는 것이라면 시장의 실패에 관한 내용을 정량적·정성적으로 설명함과 아울러 정부의 규제로 경제적인 관점에서 유익한 상태를 달성할 수 있다는 점(Do more economic good than harm)을 입증하여야 한다.⁴⁶⁾

다만, 명확하게 시장의 실패가 존재하는 경우라 하더라도 연방정부는 규제를 하기 전에 그 실패가 다른 방법으로 대처할 수 없는 최선의 문제해결방법(best way to solve problem)이라는 점을 명시할 필요가 있다. 특히, 연방의 규제가 최선의 해결책이라는 점을 평가한 후에는 주 또는 지역차원에서의 규제가능성도 검토되어야 한다. 시장의 실패의 성질자체가 연방차원에서 규제를 할 필요성을 시사하는 경우도 있으며, 규제안건을 주나 지역차원에 맡기는 것이 장점이 될 수도 있다. 국민의 가치나 선호도가 지역별로 다른 경우 이러한 차이점을 주와 지역의 규제방침에 변화를 가함으로써 반영할 수 있고, 나아가 주와 지역을 규제방침대체안의 실험장으로서 임무를 담당하게 할 수 있다.

46) 이 지침에서는 규제를 통한 정부개입의 필요성이 있는 사례로서 “시장의 실패”를 중심으로 네가지의 사례를 제시하고 있다. 즉, ①외부효과가 존재하는 경우이다. 외부효과란 어떤 경제주체의 행위가 다른 경제주체에 대하여 보상하지 않고 편익과 비용을 발생시키는 효과를 말한다. 환경문제가 전형적인 사례로서 남획이 우려되는 공유자원(어장 등)이나 소비의 비배제성·비경합성을 가지는 공공재(기초과학 연구나 방위)도 외부효과와 관련이 있다. ②기업에 의한 시장력(Market Power)의 행사가 가능한 경우이다. 어떤 기업이 가격상승을 노리고 과소생산을 하는 경우 시장력의 행사라 한다. 그러나 전력과 가스 같이 1인에 의한 대규모생산에 의하여 저가격이 실현될 수밖에 없는 경우(자연독점), 독점을 인정하는 대신에 동시에 가격규제 등을 부과할 수도 있다. 이 경우 기술발전에 의하여 규모의 경제에도 변화가 일어나고 자연독점으로부터 경쟁시장으로의 변모가 일어난다. ③정보의 불완전성, 비대칭성이 존재하는 경우이다. 예컨대 의료 등에 관한 고도로 복잡한 정보를 소비자 스스로 평가하기에 현저한 비용이 소요되는 경우 정부가 최소한의 기준을 보증하는 것이 고려된다. 다만, 소비자가 정보의 처리를 잘못할 우려가 있는 것만으로는 규제를 정당화하는 충분한 이유가 될 수 없다. ④기타 사회적 긴요성이 있는 경우이다. 정부업무의 효율화, 연방의회가 소득재분배를 행하는 경우, 사회규범에 반하는 차별행위의 금지조치나 프라이버시보호, 개인적 자유의 허용이라는 민주적 국가를 추진하는 경우에도 규제를 도입하는 것이 타당하게 될 가능성이 있다.

아울러 주나 지역의 규제를 유지하는 것이 효율적인지 또는 삭감하는 것이 효율적인지를 고려할 필요가 있다. 이러한 검토 후에 규제를 도입하는 것이 결론으로 도출되는 경우에는 당해규제가 최선의 문제해결법이라는 점을 제시할 필요가 있다.

그리고 경제적 규제(Economic Regulation)에 관하여는 다음 사항에 관한 규제도입의 필요성을 경제이론 및 실무경험에 비추어 보다 엄격하게 검토하고 입증하여야 한다.

- 경쟁시장에 있어서 가격통제
- 경쟁시장에 있어서 생산 또는 판매할당
- 잠재적 문제에 대하여 임의기준(Voluntary standards)이나 구매자와 사용자에게 위험성에 관한 정보를 개시함으로써 충분히 대처할 수 있는 경우에 재화나 서비스의 통일적 품질기준(uniform quality standards)을 강제하는 것
- 다음의 경우이외의 고용 또는 생산에의 진입규제
 - 안전 및 위생상의 보호가 불가결한 경우(상업적 조종사에 대한 연방항공국시험)
 - 공유재산자원의 사용관리(어업, 전파채널, 연방정부공용지, 연안구역)

(2) 대체안의 비교검토

지침에 의하면 대체안(alternative)으로서 고려하여야 할 숫자와 그 가운데 어느 것을 선택하는가는 판단의 문제(a matter of judgement)라고 하면서 분석에 있어서는 당해규제안의 대체안을 설정하고 그 어느 것을 선택하는가에 관하여 그 이유를 함께 지시하도록 하고 있다. 대체안을 검토하는데 유의사항으로는 다음과 같다.

- 제정법에 의하여 정의되는 다른 대체안(Different Choices Defined by Statute)
 - 제정법이 특정의 규제요건을 설정하여 정부기관이 그보다 엄격한 기준을 검토하고 있는 경우, 그 제정법상의 특정의 규제요건을 포함한 제정법상 기관이 가지는 재량의 범위내에 있는 합리적인 대체안의 편익 및 비용을 검토하여야 한다.

- 다른 시행일(Different Compliance Dates)
 - 규제의 시점도 그 순편익(net benefits)에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 시행의 연장으로 장래의 편익에 커다란 손실이 발생할 수 있는 경우 시행일의 차이에 따라 편익이 크게 변화될 가능성이 있다. 마찬가지로 생산운영의 계획에 1년 이상이 필요한 산업에 있어서 시행일의 차이에 따라 규제준비비용은 대폭 차이가 난다. 이 경우 즉시 발효하는 규제보다 충분한 시간적 여유를 둔 규제가 매우 낮은 총경비로 그 목적을 달성할 가능성이 높다.

- 다른 강제수단(Different Enforcement Methods)
 - 가장 적절한 인센티브를 부여하는 연방정부, 주정부, 지역당국의 강제를 위한 준수대체안은 실지조사, 정기보고, 준수위반금의 설정 등이다. 대체적인 모니터링방법이나 보고방법이 편익과 비용에서 변화하는 경우에는 가장 적절한 강제적인 방식을 특정하여야 한다.

- 다른 엄격도(Different Degrees of Stringency)
 - 일반적으로 규제에 관련한 편익 및 비용은 어느 것도 엄격도(stringency)에 연계되어 상승한다. 다만, 한계비용은 일반적으로 엄격도와 함께 증가하나 한편 한계편익은 감소할 가능성이 있다. 다른 집단에 편익과 비용의 규모 및 분배와 엄격도간의 상관관계를 충분히 이해하기 위하여 대체적인 엄격도를 검토하여야 한다.

- 기업규모별로 다른 요건(Different Requirements for Different Sized Firms)
 - 예상되는 규제 준수비용 또는 예상되는 편익에 있어서 추계차이에 의거하여 대기업과 소기업에서는 다른 요건을 설정하는 것을 검토하여야 한다. 규제되는 기업규모에 의하여 편익 및 비용의 균형점이 다르다. 특히, 규제준수에 필요한 고정비용이 큰 경우 소기업은 규제를 준수하기 위하여 비용이 보다 가중된다. 한편 단지 단순히 그 일부가 보다 다액의 비용부담능력이 있다는 이유만으로 규제대상산업 또는 일부에게만 보다 가중된 부담을 과하는 것은 효율적이지 않다. 여기에는 잠재적으로 가장 생산성이 높은 기업에 대하여 그 기업이 창출하는 손해에 부합하지 않는 비용을 부담시킬 가능성이 있다. 나아가 다수의 소규모주체에 중대한 영향을 부여하는 규제는 규제유연성법에 규정된 요건에 해당하는데 유의할 필요가 있다.

- 지역별로 다른 요건(Different Requirements for Different Geographic Regions)
 - 정부의 규제에 의하여 국가의 모든 지역이 균등하게 편익을 얻는 것은 거의 없다. 또한 비용이 전국적으로 균등하게 분담된다는 것도 고려할 수 없다. 지역에 따라 편익 및 비용의 격차가 큰 경우에는 서로 다른 지역별로 상이한 요건을 설정하는 것을 가능성으로서 검토하여야 한다.

- 설계기준보다 성과기준(Performance Standards Rather than Design Standards)
 - 성과기준(Performance standards)이란 결과를 지향하기 위한 방법을 특정하는 것이 아니라 성과의 점에서 요건을 나타낸다. 성과기준은 규제대상자에게 가장 비용효과가 양호한 방법으로 규제목적을 달성하는 유연성이 부여되어 있으므로 기술 또는

설계기준(engineering or design standards)보다 일반적으로 우수하다. 일반적으로 유연성이 보다 큰 규제대상자의 비용삭감과 모니터링 기타 방법에 의하여 준수를 철저화하는 비용의 쌍방을 고려하여야 한다.

- 직접관리보다 시장지향적 접근(Market Oriented Approaches Rather than Direct Controls)
 - 경제적 장려책을 사용한 시장지향적 접근을 모색하여야 한다. 이러한 대체안에는 수수료, 벌금, 조성금, 매매가능한 허가나 상쇄법(offset), 부채나 재산권의 변경(보험회사 및 보험가입자의 인센티브를 변경하는 보험증권을 포함) 및 채권(bond), 보험이나 보증서의 요구가 있다.
- 규제보다 정보를 이용하는 방법(Informational Measures Rather than Regulation)
 - 정보부족이나 정보의 비대칭성에 유래하는 시장의 실패에 대처하려고 개입을 시도하는 것이라면 대개의 경우 정보를 이용한 구제가 보다 바람직하다. 정보의 입수가 가능한 상황을 개선하는 대책으로서 정부는 의한 표준화된 시험과 규격시스템의 확립, 법정개시요건설정, 정부에 의한 정보제공 등이 있다. 정보의 입수상황을 개선하는 규제대책, 특히 제품의 숨겨진 특성에 관한 것이 강제적인 제품기준이나 금지보다도 소비자에게 보다 널리 선택을 제공하는 것이 된다.
 - 구체적인 정보를 사용하는 조치에 관하여는 그들의 편익 및 비용의 점에서 평가하여야 한다. 정보를 사용한 조치의 영향중에는 쉽게 누락되는 것이 있다. 소비자에 대한 제품의 법정개시요건비용에는 의무화되는 정보의 수집과 전달에 관련한 비용뿐 아니라 필요정보에 치환된 정보의 순편익이 상실되는 것도 포함된다. 기타 비용으로서 제공정보가 무시되거나 그릇된 해석을

가져오게 되는 영향 및 법정개시가 부여할지도 모르는 인센티브에 의한 제품이나 서비스의 어떤 특정한 특징에 대하여 과잉 투자로부터 발생하는 비효율성 등이 있다.

- 대체적인 정보를 사용한 조치의 편익 및 비용에 관한 정보가 불충분하고 명확한 선택을 할 수 없는 경우 규제목표를 달성하기 위하여 충분하기는 하나 가장 개입적이지 않은 정보대체안을 검토하여야 한다.

(3) 분석방법의 선택

지침에서는 규제분야의 개별 특성을 고려하면서 정해진 공식에 의거하지 않고 사안별로 분석하는 것이 중요하다는 점을 지적하고, 주요규제에 관하여는 가능한 한 비용편익분석(cost benefit analysis), 비용효과분석(cost effectiveness analysis)의 두가지 분석을 실시하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 중대한 규칙제정의 주요한 편익이 공중위생 및 안전이 개선되는 경우에는 예상되는 공중위생 및 안전성의 결과를 나타내는 유효한 효과척도가 개발될 수 있는 범위에서 “비용효과분석”이 바람직하다. 나아가 예상되는 주요한 위생 및 안전상의 성과에 유효한 금전적 가치가 환산되는 범위에서 위생 및 안전에 관한 주요한 규칙제정에 비용편익분석도 할 수 있다.

이들 분석의 실시에 즈음하여 제정법상의 제한내라는 점을 조건으로 복수의 규제나 기관에 걸치는 비용·편익을 추정하는 때에는 일관성있는 분석이 보다 큰 목표라는 점을 염두에 두어야 한다. 이러한 일관성이 보장되지 않으면 소정의 자원소비수준에서의 리스크삭감의 최대화가 도모되지 않을 우려가 있다. 기타 모든 중대한 규제에 있어서는 비용편익분석이 바람직하다. 주요한 편익항목의 일부가 금전단위로 환산되지 않는 경우에는 비용효과분석도 하여야 할 것이다. 비

용, 편익 및 효과에 관하여 정량적 정보가 전혀 산출불가능한 사례의 규제분석에서는 논점과 증거에 의한 정성적 기술을 제시하여야 한다.

① 비용편익분석

규제영향분석에 있어서 비용편익분석시의 유의사항으로는 편익 또는 비용이 금전적 단위로 나타나지 않는 때라도 물리적인 단위에서 측정할 것을 시도하여야 하며, 물리적 단위의 측정이 불가능한 경우에는 편익 및 비용을 질적 측면에서 언급되어야 한다. 중요한 편익 및 비용이 금전적 단위로 제시되지 않는 경우에는 비용편익분석의 유용성이 저하되고, 그 경우 순편익산정은 관련하는 모든 편익 및 비용의 충분한 평가를 제공하지 못하므로 오해를 초래할 우려가 있다.

수량화되지 않는 요인의 중요성 특징에 있어서는 전문적인 판단력을 행사하여야 하며, 추정되는 순편익에 의거한 대체안의 순위를 이러한 요인이 어떻게 변하는지 최선을 다하여 사정하여야 한다.

② 비용효과분석

비용효과분석에 있어서 평균치(avreage)를 기초로 한 비용효과의 결과는 대단히 신중하게 취급할 필요가 있다. 이는 편익비용비율과 마찬가지로 결점을 가지고 있다. 효과측정이 대체안이 가져오는 결과를 적절히 측정하지 않는 때에는 비용효과분석도 오해를 발생하게 할 우려가 있다. 가능성이 있는 다양한 규제조치군의 분석전체에 걸쳐 일관성이 있다면 비용효과분석의 가치는 높아진다. 일관성을 달성하기 위해서는 어떠한 비용효과분석이더라도 두가지의 중요한 요소(비용, 대체적인 정책선택안의 성과적도인 효과)를 신중하게 구축해 둘 필요가 있다.

③ 분포효과

규제비용을 부담하는 자와 그 편익을 누리는 자는 종종 일치하지 않는다. 분포효과(distributional effect)란 다양한 방법(소득자층, 인종, 성

별, 산업부문, 지리)으로 분포된 인구군이나 경제에 걸친 규제조치의 영향을 지칭한다. 규제의 편익 및 비용은 수세대에 걸쳐지는 시간에 있어서도 불균형적으로 분배될 가능성이 있다. 분포효과는 같은 규제 조치에서 파생된 이전지출(transfer payments)을 통하여 일어날 수 있다. 의사결정자는 경제효율에 부여하는 영향과 아울러 분포효과를 적절히 고려할 수 있도록 규제분석에서는 분포효과를 별도로 언급할 필요가 있다. 분포효과가 중요하다고 생각되는 경우 어떤 특정집단에 부여하는 영향의 심각도, 규모 등을 포함하여 가능한 한 수량적으로 다양한 규제대체안의 영향을 언급하여야 한다. 규제대체안이 다른 집단에 대한 우대나 결과적으로 중대한 변경을 발생하게하는 상태에는 주의가 필요하다. 특히, 세대간의 효과가 우려되는 경우 다른 시점간의 분포효과를 사정하는 기초를 제공할 목적으로 장기에 걸친 편익 및 비용의 흐름에 관한 정보도 분석중에 제시하여야 한다.

(4) 비용 및 편익의 특정과 측정

① 베이스라인의 설정

규제의 비용 및 편익은 베이스라인(baseline)에 대하여 측정할 필요가 있다. 지침에서는 적절한 베이스라인설정에는 당해 시장의 발전, 편익과 비용에 영향을 미치는 외부요인의 변화, 당해 부처 및 타부처에 의한 규제의 변경, 대상자의 규제준수정도 등 잠재요인을 충분히 고려하도록 하고 있다. 또한 baseline은 ①당해규제안을 실시하지 않으면 사회상황이 어떻게 되는가를 가장 적절하게 묘사하여야 하고, ② 규제안이 가져오는 편익과 비용을 계산하는 때에는 이 baseline과 비교하여 계산할 필요가 있다는 점, ③규제의 편익과 비용평가는 동일한 baseline과의 대비에 의하여 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 합리적이라면 복수의 baseline을 설정하여 각각의 baseline에서의 비용·

편익을 계산하는 것도 인정된다. 또한 당해규제안이 제정법상 의무화되고 있는 것이라면 **baseline**으로서 법제정이전의 상황을 설정하여야 하고, 당해규제안이 재량권의 범위의 변경과 관련된 것이라면 그 변경에 따른 차이를 평가하기 위하여 법제정이후의 상황을 **baseline**으로 하도록 하고 있다.

② 대체안의 평가

사용가능한 대체안 및 왜 그 대체안을 선택하였는지 그 이유를 기술한다. 법이 규정하는 수단보다 인센티브를 부여하는 대체안이나 폭넓은 유연성을 지닌 대체안이 비용효과가 높다. 지휘통제형의 규제제도에는 성과에 기반을 둔 기준이 계획, 행동, 준수방법 등을 특정한 기준보다도 일반적으로 유리한 점이 많다. 규제의 중요한 특질과 조항에 부합한 적절한 대체안 전부를 신중히 검토한다. 그리고 일련의 대체안이 존재하는 경우에는 적어도 ①당해규제안, ②당해규제안보다 엄격하므로 편익이 큰 규제안, ③당해규제안보다 완화되므로 편익이 적은 규제안 등 세가지의 대체안에 관하여 분석하여야 한다.

다수의 규제조항을 두고 있는 규칙에 관하여는 각각의 규제조항별로 조항이 있는 경우와 없는 경우를 비교하는 시점(with-without)에서 비용편익분석을 실시하는 것이 원칙으로 되어 있으며, 순편익이 큰 것으로 평가한다. 조합숫자가 많고 규제조항간의 상호작용이 광범위하게 미치는 경우에는 가장 중대하고 관련성이 있는 규제조항을 선택하여 분석한다.

③ 결과의 투명성과 검증가능성

규제분석에는 최저한의 품질기준을 설정하는 것이 적절하다. 분석이 합리적으로 입수가 가능한 최선의 과학적, 기술적 및 경제적인 정보에 의거하고 있다는 서류를 제출한다. 이를 달성하기 위해서는 전문가리

부가 행해지는 학술문헌을 입수가 가능하다면 이용하고, 정보원 전부의 출처를 기재한다. 분석은 투명하고 그 결과는 검증가능하여야 한다. 분석의 기초를 이루는 기본적 가설, 방법, 데이터를 명확히 기재하고 추계치에 부수되는 불확실성에 관하여 검토한다. 분석결과의 접근성을 보다 확충하기 위하여 일반적으로 그 분석을 부속서류와 함께 인터넷에 공개하고 국민이 그 분석결과를 알 수 있도록 한다.

(5) 전문적인 분석요건

규제분석을 준비하는 경우에는 법률 및 행정명령에 의하여 부과된 몇가지 분석요건이 있다는 점을 유의하여야 한다. 행정명령 제12866호의 규제분석요건에 추가하여 그 규제가 다음의 문제에 관하여 전문적인 분석을 요하는 것인지를 검토하여야 한다.

① 중소기업 및 기타 소규모 사업체에 대한 영향

규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)에 의하여 규칙제정이 “상당수의 소규모 사업체에 대하여 중대한 영향을 미칠” 가능성이 있는 경우, 기관은 규제유연성분석(RFA)의 초안 및 최종안을 작성하여야 한다. 국민이 기관의 조사결과를 검토할 수 있도록 인터넷에 규제유연성분석을 게시할 것을 검토하여야 한다. 행정명령 제13272호(67 FR 53461, 2002.8.16)는 상당수의 중소기업에 중대한 경제적 영향을 미칠 가능성이 있는 규칙안에 관하여 중소기업청에 통지할 것을 의무화하고 있다. 또한 행정명령 제13272호에서는 중소기업청이 제시하는 지적사항을 모든 점에서 적절하게 비려하도록 각 기관에게 지시하고 있다. 중소기업규제공정화법(SBREFA)에 의거하여 환경청(EPA) 및 노동안전위생국(OSHA)는 중소기업에 중대한 영향을 미치는 규칙안을 작성하기 전에 중소기업과 협의할 의무를 부과하고 있다.

② 예산미조치명령의 분석

예산미조치명령법(Unfunded Mandates Act)에 의거하여 주, 지방 및 부락정부 또는 민간부문의 총지출이 어느 연도에 1억 달러 이상이 되는 규칙의 경우(각 연도의 인플레이조정 후), 그 규칙안 또는 최종적인 규칙을 발표하기 전에 비용 및 편익에 관한 설명서를 작성하여야 한다. 행정명령 제12866호에 의거한 분석요건은 이 법에 의한 분석요건과 유사하며, 따라서 동일한 분석에 의하여 양측의 분석요건을 준수할 수 있다.

③ 정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하

문서삭감법(Paperwork Reduction Act)에 의하여 규칙제정(또는 기타 조치)이 추가적인 정보수집, 문서업무 또는 기록관리의 부하를 낳게 하는 것을 검토할 필요가 있다. 이 부하가 허용되는 것은 그 규칙의 실시에 있어서 정보의 실용성을 정당화할 수 있는 경우에 한한다. 10명 이상의 자에게 부과되는 정보수집을 새로이 의무화하는 경우에는 OMB의 승인이 필요하며, 대상이 되는 문서업무에 관한 유효한 OMB의 관리번호를 취득하여야 한다.

④ 정보의 품질에 관한 가이드라인

정보의 질에 관한 법(Information Quality Law)에 의하여 OMB의 정보공통가이드라인(67 FR 8452, 2002.2.22)에 따른 각 기관의 가이드라인은 규칙안 및 최종적인 규칙을 지원하기 위하여 보급된 정보를 포함하여 기관이 보급시킨 모든 정보의 기본적인 품질의 달성목표를 설정하였다. 규칙의 지원을 위하여 사용하는 데이터 및 분석은 기관 및 OMB의 품질기준을 충족하여야 한다.

⑤ 환경영향평가서

국가환경정책법(National Environmental Policy Act) 및 관련법규와 행정명령은 기관에 대하여 규칙제정을 포함한 기관의 결정의 환경영향을 검토하도록 의무화하고 있다. “사람의 환경의 질에 중대한 영향을 미치는 연방의 주요한 조치”에 관하여는 환경영향평가서를 작성하여야 한다. 최종적인 규칙을 발표하기 전에 국가환경정책법의 서류를 완성하여야 한다. 환경의 질에 관한 대통령실심의회(CEQ)는 국가환경정책법의 실시를 위한 규제 및 관련가이드를 발표하고 있다.

⑥ 어린이에 대한 영향

행정명령 제13045호(환경건강리스크 및 안전리스크로부터 어린이보호)에 의하여 각 기관은 스스로의 규칙에 관하여 “법률에 의하여 허용되고 적절하며 그 기관의 사명에 합치하는 한” 환경건강리스크 또는 안전리스크에 의하여 발생한 어린이들에 대한 불균형적인 리스크에 대처한다. “어린이에 대하여 불균형적인 영향을 미칠 가능성이 있다고 기관이 신뢰하는 이유가 있는 환경건강리스크 또는 안전리스크”에 관련한 경제적으로 중대한 규칙과 “가능성이 있는” 모든 실제적인 규칙제정조치에 관하여는 그 기관은 OMB/OIRA에 대하여 “왜 계획된 규칙이 그 기관이 검토한 기타 잠재적이고 합리적으로 가능한 대체안에 따라 바람직한지의 설명”과 아울러 “계획된 어린이에 대한 규제에 의하여 환경건강리스크 또는 안전에 대한 영향의 평가”를 제시하여야 한다.

⑦ 에너지 영향

행정명령 제13211호(66 FR 28355, 2001.5.22)에 의하여 각 기관은 법률로 허용되는 범위내에서 중대한 에너지에 관한 조치에 대하여 에너지

제 1 부 EU의 영향평가제도 개관

지영향(Energy Impact)효과서를 작성하고 OMB에 제출할 것이 의무화되어 있다. 이 설명서는 그 조치 및 합리적인 대체수단과 그 영향의 “에너지공급, 보급 또는 사용(공급부족, 가격상승 및 외국으로부터의 공급의 이용증가를 포함)의 악영향”의 상세한 설명을 포함한다.

제 2 부 미국의 규제영향분석 지침

I. 규제의 계획 및 심사에 관한
행정명령 제12866호

목 차

| | | |
|---------|------------------------|----|
| 제 1 조. | 규제의 이념 및 제원칙의 표명 | 61 |
| 제 2 조. | 조직 | 64 |
| 제 3 조. | 정의 | 66 |
| 제 4 조. | 입안 메커니즘 | 69 |
| 제 5 조. | 기존의 규제 | 73 |
| 제 6 조. | 규제의 집권적 심사 | 74 |
| 제 7 조. | 대립의 해결 | 81 |
| 제 8 조. | 공표 | 82 |
| 제 9 조. | 중요한 지침문서 | 83 |
| 제 10 조. | 행정기관의 권한의 보호 | 83 |
| 제 11 조. | 사법심사 | 83 |
| 제 12 조. | 폐지 | 84 |

Presidential Documents

규제의 계획 및 심사에 관한
행정명령 제 12866호

(Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review)

1993.9.30 제정, 2007.1.18 개정

미국시민은 시민에게 불리하게 작용하는 것이 아니라 시민을 위해 기능하는 규제시스템, 받아들이기 어렵거나 불합리한 부담을 사회에 지우게 하는 것 없이 시민의 건강, 안전, 건강 및 복지를 보호 및 개선하고 또한 경제실태를 개선시키는 규제시스템, 민간부문 및 민간시장이야말로 경제성장을 위한 최량의 원동력인 것을 인식하는 규제방침, 주·지방·부족정부(tribal governments)의 역할을 존중하는 규제의 대처방법, 그리고 효과적이고 일관되며 상식에 맞고, 알기 쉬운 규제를 가질 권리를 가진다. 우리들은 오늘날 그와 같은 규제시스템을 가지고 있지 않다.

이 행정명령에 의해 연방정부는 규제절차를 개혁하고 보다 효율적인 것으로 하기 위한 프로그램에 착수한다. 이 행정명령의 목적은 신규와 기존의 양쪽의 규제에 관한 계획입안과 조정을 향상시키는 것, 규제에 관한 의사결정절차(regulatory decision-making process)에 있어서 연방기관의 우위를 재확인하는 것, 규제에 관한 심사와 감시의 통합 및 정당성을 복원시키는 것, 그리고 규제절차를 공중의 입장에서 보아 더욱 접근하기 쉽고 보다 열린 것으로 하는 데 있다. 이 목적을 추구하기 위해 규제절차는 적용되는 법률상의 요건에 합치하도록, 또한 연방행정기관에 부여된 재량에 관하여 적절히 배려하여 실행되는 것으로 한다.

따라서 헌법이 대통령인 나에게 부여한 권한 및 미합중국의 법에 따라서 다음과 같이 명령한다.

제1조. 규제의 이념 및 제원칙의 표명

(a)규제의 이념(The Regulatory Philosophy)

연방행정기관은 법에 의해 요구되는 규제, 법을 해석하기 위해 필요한 규제, 또는 공중의 건강과 안전, 환경 혹은 미국시민의 복지의

보호 또는 개선에 있어서 민간시장의 중대한 실패 등의 절박한 공공의 필요성에서 결여될 수 없는 규제만을 공포하여야 한다. 규제의 가부 및 방법을 결정함에 있어서, 행정기관은 규제하지 않는다는 대안(alternative)을 포함하여, 실현가능한 규제상의 대안에 관련된 모든 비용 및 편익을 평가하여야 한다. 비용 및 편익은 정량적(quantifiable)으로 평가되는 것(예측으로서 유용한 최대한도로), 그리고 정량화는 곤란하지만 그럼에도 불구하고 고려하는 것이 필수인 비용 및 편익의 정성적(qualitative) 평가의 양 쪽을 포함하는 것으로 이해되지 않으면 안 된다. 게다가 복수의 대체적인 규제방법 중에서 선택함에 있어서는, 연방행정기관은 법률이 다른 규제방법을 요구하지 않는 한 (잠재적인 경제상, 환경상, 공중위생 및 안전상, 그리고 그 밖의 우위성, 분배에 대한 영향 및 형평성을 포함한다) 순이익을 최대화 하는 방법을 선택하여야 한다.

(b)규제의 제원칙(The Principles of Regulation)

연방행정기관의 규제 프로그램이 상기의 이념과 일치하는 것을 확보하기 위해 연방행정기관은 법에서 인정된 한도내에서, 또한 해당하는 경우 다음과 같은 제원칙에 따라야 한다.

- (1)각 행정기관은 (외부성, 시장력, 정보의 부족과 같은) 특유한 시장 실패 또는 행정기관의 새로운 조치를 정당화하는 대응하고자 하는 그 밖의 특유한 문제(해당하는 경우, 공공기관의 실패를 포함한다)를 문서로 특정함과 아울러, 어떤 새로운 규제가 정당화되는지 여부의 평가를 가능하게 해 주는 그 문제의 중요성을 평가하여야 한다.
- (2)각 행정기관은, 신규규제가 시정하려고 하는 문제는 기존의 규제 (또는 그 밖의 법률)에 의해 발생하거나 조장된 것인지를 검토함과 아울러, 의도한 규제의 목표를 더욱 효과적으로 달성하기 위

해 기존의 규제 (또는 그 밖의 법률)를 수정하여야 하는지를 검토하여야 한다.

- (3) 각 행정기관은 이용자요금 혹은 거래가능한 허가와 같은, 바람직한 행동을 장려하기 위한 경제적인 인센티브를 제공하는 것, 또는 공중이 선택을 행하는 정보를 제공하는 것을 포함하여 직접규제에 대한 이용가능한 대체안을 특정하고 평가하여야 한다.
- (4) 규제의 우선순위를 부여함에 있어서 각 연방행정기관은 합리적인 범위에서, 자신의 관할내의 여러 가지의 물질 또는 행위에 의해서 야기되는 리스크(risk)의 정도 및 성격을 고려하여야 한다.
- (5) 어떤 규제가 규제목적 달성을 위해 최량의 이용가능한 방법이라고 행정기관이 결정하는 경우, 행정기관은 당해 규제목적 달성을 위한 가장 비용 대 효과가 높은 형태로 규제를 입안하지 않으면 안 된다. 그 경우, 각 연방행정기관은 기술혁신을 위한 인센티브, 일관성, 예상가능성, 실시 및 준수의 (정부, 규제대상조직 및 공중에 대한) 비용, 유연성, 배분에 대한 영향 및 형평을 고려하여야 한다.
- (6) 각 행정기관은 의도하는 규제의 비용과 편익의 양 쪽을 평가하고, 일부의 비용과 편익은 수량화가 곤란하다는 것을 인식하면서 의도하는 규제의 편익이 그 비용을 정당화한다는 취지의 합리적인 결정에 기초하여서만 규제를 제안 또는 채용하여야 한다.
- (7) 각 행정기관은 가장 합리적으로 입수가 가능한 과학적, 기술적, 경제적 정보, 그리고 의도하는 규제 또는 지침문서(guidance document)의 필요성 및 결과에 관한 그 밖의 정보에 기초하여 그 결정을 내려야 한다.
- (8) 각 행정기관은 규제형식을 특정 및 평가하고, 규제대상의 조직이 채용하지 않으면 안 되는 준수를 위한 행동이나 방법을 규정하기 보다는 오히려 실시가능한 한도내에서 성과목표를 정하여야 한다.

- (9) 행정기관은 주, 지방 및 부족정부에 중대 또는 특별한 영향을 미칠 우려가 있는 규제요건을 부과하기 전에 가능한 한 당해 정부 담당자의 의견을 청취하여야 한다. 각 행정기관은 특히 당해 임무를 실시하기 위한 자원의 이용가능성을 포함하여, 연방규제가 주, 지방 및 부족정부에 미치는 영향을 평가하여야 한다. 또한 각 행정기관은 규제목표의 달성과 정합성을 가지고, 당해 정부조직에 특별하거나 중대한 영향을 미치는 부담을 최소화하도록 노력하여야 한다. 나아가 해당하는 경우에는 연방행정기관은 연방의 규제행위와, 관련하는 주, 지방 및 부족의 규제기능 및 그 밖의 정부기능과의 조화를 도모하여야 한다.
- (10) 각 행정기관은 행정기관의 다른 규제와 지침문서 또는 다른 연방 행정기관의 그것들과 대립하거나, 정합성이 취해지지 않거나 또는 중복하는 규제 및 지침문서를 피하여야 한다.
- (11) 각 행정기관은 특히, 그리고 실시가능한 범위내에서 누적적인 규제의 비용을 고려하고, 규제목표의 달성과 정합성을 가지며, 개인을 포함하는 사회, 여러 가지의 규모의 기업 및 그 밖의 조직(소규모의 지역사회 및 정부조직을 포함한다)에 가장 적은 부담을 과하는 규제 및 지침문서를 실시하여야 한다.
- (12) 각 행정기관은 불명확성 및 그 불명확성에 기인하는 소송의 가능성을 최소화하는 것을 목표로 하여 간결하고 알기 쉬운 규제 및 지침문서를 기초하여야 한다.

제2조. 조직(Organization)

효율적인 규제의 입안과 심사 프로세스는 연방정부의 규제시스템이 미국시민에게 최대한 봉사하는 것을 확보하기 위해 필수적이다.

(a) 행정기관(The Agencies)

연방행정기관은 탁월한 실체적 전문지식과 경험을 보유하고 있기 때문에, 규제 및 지침문서를 입안하고 또한 그 규제 및 지침문서가 관계법률, 대통령의 우선사항 및 이 행정명령에 규정된 제원칙과 정합성이 취해져 있는 것을 보증하는 것에 관하여 책임을 진다.

(b) 관리예산처

행정기관에 의한 규칙제정에 대한 조직적인 심사는, 규정 및 지침문서가 관련법률, 대통령의 우선적 고려사항(President's priorities) 및 이 행정명령에 규정된 제원칙과 정합성이 취해져 있는 것을 확보하기 위해, 또한 어떤 행정기관에 의한 결정이 다른 행정기관에 의해 입안 또는 실시되는 정책 또는 조치와 충돌하는 않는 것을 확보하기 위해 필요하다. 관리예산처(the Office of Management and Budget : OMB)는 그 심사기능을 실행하여야 한다. OMB내부에서는 정보·규제관리국(the Office of Information and Regulatory Affairs : OIRA)이 복수의 행정기관에 영향을 미치는 방법 및 절차, 이 행정명령 및 대통령의 규제정책을 포함하는 규제문제에 관한 전문지식을 보유하고 있다. 법에 의해 인정되는 범위내에서 OMB는 규제입안시에 행정기관을 지도하고, 대통령 및 대통령을 보좌하는 규제정책고문(regulatory policy advisor)을 지원하여야 하며, 또한 이 행정명령에 규정되는 바와 같이 개개의 규제 및 지침문서를 심사하는 조직이어야 한다.

(c) 보좌(Assistance)

이 행정명령에 근거하는 자신의 책임을 수행함에 있어서 대통령은 대통령부(the Executive Office of the President) 내부의 규제정책고문

들, 그리고 대통령이 수시로 협의하는 연방행정기관의 담당관 및 직원으로부터 보좌를 받아야 한다.

제3조. 정의(Definitions)

이 행정명령에 있어서 (a)「고문」(Advisors)이라 함은 다음에서 열거하는 자 기타 대통령이 수시로 협의하는 대통령의 규제정책고문을 말한다. (1)OMB 장관, (2)경제자문위원회의 의장(또는 다른 위원), (3)경제정책담당 대통령보좌관, (4)국내정책담당 대통령보좌관, (5)국가안전보장문제담당 대통령보좌관, (6)과학기술정책처장관(Director of the Office of Science and Technology Policy), (7)정부간문제담당 대통령부보좌관·주임(Deputy Assistant to the President and Director for Intergovernmental Affairs), (8)대통령보좌관·스텝비서관, (9)대통령보좌관·부통령수석보좌관, (10)대통령보좌관·대통령법률고문, (11)환경질위원회위원장·환경질청장(Chairman of the Council on Environmental Quality and Director of the Office of Environmental Quality), (12)국가안전담당대통령보좌관(Assistant to the President for Homeland Security), (13)연방행정기관, OMB, 다른 고문, 부통령실(the Office of the Vice President) 사이에서 본 행정명령에 관련한 연락의 조정도 행하는 OIRA 실장 등을 포함한다.

(b)「행정기관」(Agency)이라 함은 달리 시사되어 있지 않는 한 44 U.S.C 3502 (1)에 근거하는 「기관」인 합중국의 당국으로서, 44 U.S.C. 3502 (10)에서 정의되는 독립규제행정기관(independent regulatory agencies)으로 간주되는 것 이외의 것을 말한다.

(c)「장관」(Director)이라 함은 OMB 장관을 말한다.

(d)「규제」(regulation)라 함은 행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을

갖추는 것을 의도하여 일반적인 적용가능성 및 장래의 효과를 표명한 것으로서, 법 또는 정책을 실시, 해석 혹은 규정하기 위해 또는 행정기관의 절차 혹은 실행요령을 정하기 위해 입안하는 것을 말한다. 다만 이하의 것은 포함되지 아니한다.

- (1) 5 U.S.C. 556, 557의 정식규칙 제정절차(formal rulemaking provisions)에 따라서 제정되는 규제
- (2) 조달규정과 방위에 관계 없는 물품 및 역무의 수입 또는 수출에 관계하는 규제를 제외하고, 합중국의 군사 또는 외교업무기능에 관련하는 규제
- (3) 행정기관의 조직, 관리 또는 인사문제에 한정된 규제 또는
- (4) OIRA국장에 의해 제외된 다른 범주의 규제 또는 규칙.

(e) 『규제조치』(regulatory action)라 함은 조사의 고지, 제안되는 규칙제정의 사전고지 및 고지를 포함하는 최종적인 규제를 공포하거나 공포에 이르게 하는 것이 예상되는 (통상은 연방정부관보(Federal Register)에 기재된다) 행정기관에 의한 실제적인 조치를 말한다.

(f) 『중대한 규제조치』(significant regulatory action)라 함은 이하의 규제에 이어질 가능성이 높은 모든 규제조치를 말한다.

- (1) 연간 1억 달러 이상의 경제효과를 가지는 규제, 또는 경제, 경제의 일부분, 생산성, 경쟁, 고용, 환경, 공중의 위생 혹은 안전, 또는 주, 지방 혹은 부족의 정부 혹은 공동체에 중대한 악영향을 미치는 규제.
- (2) 다른 행정기관과의 중대한 불일치를 발생시키는 규제, 기타 다른 행정기관에 의해 실시 또는 계획되는 조치를 방해하는 규제.
- (3) 사회보장금부, 보조금, 이용자요금 혹은 용자제도의 예산에의 영향, 또는 그 수익자의 권리의무를 대폭적으로 변경하는 규제 또는

(4)법적 권한, 대통령의 우선사항 또는 본 행정명령에 규정된 제원칙
에서 발생하는 신규의 법률문제 또는 정책문제를 제시하는 규제.

(g)『지침문서』(Guidance document)라 함은 법령의 · 규제적 또는 기술
적 문제에 관한 정책 또는 법령의 문제나 규제적 문제의 해석을
규정하는 규제적 조치를 제외하고, 일반적인 적용가능성 및 장래
의 효과에 관한 행정기관의 언급(statement)을 말한다.

(h)『중요한 지침문서』(significant guidance document)라 함은,

(1)본 명령에 있어서 다음과 같은 것이 합리적으로 예상되는 규제되
는 조직 또는 일반공중에게 보급된 지침문서를 말한다.

(A)연간 1억 달러 이상의 경제효과를 가져오는 지침문서, 또는 경
제, 경제의 일부분, 생산성, 경쟁, 고용, 환경, 공중의 위생 혹은
안전, 또는 주, 지방 혹은 부족의 정부 혹은 공동체에 중대한
악영향을 미치는 지침문서.

(B)다른 행정기관과의 중대한 불일치를 발생시키는 지침문서, 기
타 다른 행정기관에 의해 실시 또는 계획되는 조치를 방해하는
지침문서.

(C)사회보장급부, 보조금, 이용자요금 혹은 용자제도의 예산에의
영향, 또는 그 수익자의 권리의무를 대폭적으로 변경하는 지침
문서. 또는

(D)법적 권한, 대통령의 우선사항 또는 본 행정명령에 규정된 제
원칙에서 발생하는 신규의 법률문제 또는 정책문제를 제시하
는 지침문서.

(2)다만, 이하의 것은 포함되지 아니한다.

(A)5 U.S.C. 556, 557의 정식규칙 제정절차에 따라서 제정되는 규

제에 관한 지침문서.

(B)조달규정 및 방위에 관계없는 물품 및 역무의 수입 또는 수출에 관계하는 규제를 제외하고, 합중국의 군사 또는 외교업무기능에 관련하는 지침문서.

(C)행정기관의 조직, 관리 또는 인사문제에 한정된 규제에 관한 지침문서. 또는

(D)OIRA국장에 의해 제외된 다른 범주의 지침문서.

제4조. 입안 메커니즘(Planning Mechanism)

효과적인 규제 프로그램으로 하기 위해, 규제들간의 조정을 취하기 위해, 잠재적인 대립의 조기의 협의 및 해결을 최대화하기 위해, 공중 및 주, 지방 및 부족의 담당자를 규제의 입안에 관여시키기 위해, 그리고 신규의 또는 개정된 규제가 대통령의 우선사항 및 이 행정명령에 규정된 제원칙을 추진하는 것을 확보하기 위해, 이하의 절차는 법에 의해 인정되는 한도내에서 준수되어야 한다.

(a)행정기관 정책회의(Agencies' Policy Meeting)

장관은 우선사항에 관하여 공통의 이해를 추구하고, 또한 그 연도에 실행되어야 할 규제조치(regulatory efforts)를 조정하기 위한 행정기관의 장 및 그 밖의 정부직원의 회의를 소집할 수 있다.

(b)통합규제 아젠다(Unified Regulatory Agenda)

이 항에 있어서 「행정기관」 또는 「복수의 행정기관」이라는 용어는 44 U.S.C. 3502 (10)에서 정의되는 독립규제행정기관으로 간주되는 것도 포함하는 것으로 한다. 각 행정기관은 검토 중이거나 또는 심사 중인 모든 규제에 관한 예정표를 OIRA 국장에 의해서 지정되는 시기

에, 그리고 OIRA국장에 의해서 지정되는 방법으로 준비하여야 한다. 각 규제조치의 기술은 적어도 규제식별번호, 당해 조치의 간결한 요약, 당해 조치의 법적 근거, 당해 조치의 법적인 기한, 그리고 문제에 정통한 행정기관의 담당자의 성명 및 전화번호를 포함하는 것이어야 한다. 행정기관은 5 U.S.C. 602 및 41 U.S.C. 402에서 요구되는 정보를 예정표에 반영하여야 한다.

(c)규제계획(The Regulatory Plan)

이 항에 있어서 「행정기관」 또는 「복수의 행정기관」이라는 용어는 44 U.S.C. 3502 (10)에서 정의되는 독립규제행정기관으로 간주되는 것도 포함하는 것으로 한다.

(1)1994년에 시작되는 통합규제예정의 일부로서 각 행정기관은 당해 행정기관이 그 연도 또는 그 이후에 제안 또는 최종적인 결정으로서 발할 것을 합리적으로 상정하는 가장 중요하고도 중대한 규제조치의 규제계획(「계획」)을 준비하여야 한다. 행정기관의 장에 의해서 특별히 권한이 부여되어 있는 경우를 제외하고는 어떠한 규칙제정도 행정기관의 규제정책담당관의 승인 없이 계획에 포함되어 개시되어서는 안 되며, 또한 당해 계획은 적어도 다음과 같은 사항을 포함하여야 한다.

(A)당해 행정기관의 규제목표 및 우선사항, 그리고 그것들이 대통령의 우선사항과 어떻게 관련하는 것인지에 관한 설명.

(B)고려되어야 하는 대체조치, 그리고 우선사항의 확인을 돕기 위해 그 해 동안 계획되어 있는 행정기관의 모든 규제에 결부된 총비용과 총편익에 관한 행정기관의 최량의 추정뿐만 아니라 각각의 규칙의 상정되는 비용과 편익의 예비적 추정을 가능한 범위내에서 포함하는, 계획된 중대한 각 규제조치의 요약.

- (C) 당해 조치의 어떤 부분이 법률 또는 법원의 명령, 그리고 법률, 명령 또는 그 밖의 법적 근거의 특별한 인용에 의해서 요구되고 있는지를 포함하는, 각각의 조치의 법적 근거에 관한 요약.
 - (D) 각각의 조치의 필요성의 설명 및 해당하는 경우에는, 그 조치가 공중위생, 안전 또는 환경에 대한 리스크를 어떻게 줄이는지, 그리고 그 조치가 대응하는 리스크의 크기가 그 행정기관의 관할내의 다른 리스크와 어떻게 관련하는 것인지에 관한 설명.
 - (E) 적용되는 법률상의 또는 사법상의 기한에 관한 설명을 포함하는 당해 행정기관의 조치일정, 및
 - (F) 계획된 규제조치에 관한 추가정보를 얻기 위해 공중이 접촉하는 경우의 담당자의 성명, 연락처 및 전화번호.
- (2) 각 행정기관은 매년 6월 1일까지 자신의 계획을 OIRA에 제출하여야 한다.
- (3) 각 행정기관의 계획을 수령 후 10일 이내에 OIRA는 그 계획을 관련된 다른 행정기관 및 고문에게 회람하여야 한다.
- (4) 다른 행정기관이 계획한 규제조치가 실행되거나 계획된 자신의 정책 또는 조치와 대립할 우려가 있다고 믿는 행정기관의 장은 즉시 OIRA국장에게 서면으로 통지하고, OIRA국장은 그 통지를 제출행정기관 및 고문에게 송부하여야 한다.
- (5) 어떤 행정기관이 계획한 규제조치가 대통령의 우선사항 또는 본 행정명령에서 규정된 제원칙과의 일관성을 결하거나 또는 다른 행정기관에 의해 실행되거나 계획된 정책 또는 조치와 모순된다고 OIRA국장이 믿는 경우, OIRA국장은 영향을 받는 행정기관 및 고문에게 즉시 서면으로 통지하여야 한다.
- (6) 장관은 행정기관의 장과 그들의 계획에 관하여 협의하고, 적절한 시기에 재고 또는 행정기관상호간의 조정을 요구할 수 있다.

(7)규제를 발하는 행정기관에 의해서 입안된 계획은 매년 10월에 출판되는 통합규제예정에서 공표되는 것으로 한다. 이 출판물은 의회, 주, 지방 및 부족의 정부, 그리고 공중이 입수할 수 있도록 준비되어야 한다. 어떤 계획된 규제조치가 계획된 혹은 기존의 다른 어떤 규제와 대립하거나, 의도되지 않은 결과를 공중에게 초래하거나, 또는 요구되지 않은 편익을 공중에게 줄 우려가 있는 경우를 포함하여, 어떠한 행정기관의 계획의 측면에 관한 어떠한 의견도 OIRA에 사본을 송부하여 제출행정기관에 송부되어야 한다.

(d)규제 워킹그룹(Regulatory Working Group)

이 행정명령의 공포일(date)로부터 30일 이내에 OIRA국장은 중대한 국내규제책임을 진다고 실장이 결정하는 각 행정기관의 대표자 또는 장 및 고문으로 구성되는 규제 워킹그룹(「워킹그룹」)을 소집하여야 한다. OIRA국장은 워킹그룹의 의장을 맡고, 장관에게 워킹그룹의 활동에 관하여 정기적으로 조언하여야 한다. 워킹그룹은 중요한 규제과제(특히 (1) 혁신적인 규제기법의 개발, (2) 규제상의 의사결정에 있어서의 비교리스크분석의 방법, 유효성 및 실용성, 그리고 (3) 소규모기업 및 그 밖의 조직을 위한 간이규제방식, 그리고 기타 간소화된 규제의 어퍼로치의 개발을 포함한다)의 특정 및 분석에 있어서 행정기관을 지원하기 위한 場으로서 기능하여야 한다. 워킹그룹은 적어도 분기마다 회합을 개최하여야 하고, 또한 전체모임 또는 특정의 문제 또는 과제영역에 대하여 이해관계를 가진 행정기관의 서브그룹(subgroups)으로 나뉘어진 회합을 개최할 수 있다. 그 논의에 정보를 제공하게 하기 위해 워킹그룹은 OIRA, 합중국행정회의 또는 그 밖의 행정기관에게 분석적 연구 및 보고를 위탁할 수 있다.

(e) 각종 회의(Conferences)

OIRA국장은 주, 지방 및 부족의 정부의 대표자와 분기마다 모여 이 정부단체에 특별한 또는 중대한 영향을 미치는 기존의 규제 및 제안된 규제의 양 쪽을 특정하여야 한다. OIRA국장은 산업계, 비정부조직 및 공중의 대표자와의 회의를 수시로 개최하여 공통의 관심이 있는 규제상의 문제에 관하여 협의하여야 한다.

제5조. 기존의 규제(Existing Regulations)

미국시민, 그 가족, 그 공동체, 그 주, 지방 및 부족의 정부, 그리고 그 산업에 대한 규제상의 부담을 경감하기 위해, 연방정부의 집행부문에 의해 공포된 규제가 상황이 변화한 결과 정당화되지 않거나 또는 불필요하게 된 것인지 여부를 결정하기 위해, 규제가 전체로서 서로 모순 없고 중복 또는 부적절한 등 부담이 없는 것을 확인하기 위해, 모든 규제가 적용법률의 범위내에서 대통령의 우선사항 및 이 행정명령에서 규정된 제원칙에 합치하고 있는 것을 확인하기 위해, 또한 기타 기존의 규제의 유효성을 개선하기 위해,

(a)이 행정명령의 시행일자(date)로부터 90일 이내에 각 행정기관은 OIRA에 자신의 자원과 규제의 우선사항에 합치하는 프로그램을 제출하고, 그 아래에서 당해 기관은 자신의 규제 프로그램을 규제 목적의 달성에 보다 효과적인 것, 보다 부담이 적은 것, 또는 대통령의 우선사항 및 본 행정명령에서 규정된 제원칙에 보다 합치하는 것으로 할 수 있도록, 중요한 기존의 규제를 수정 또는 철폐하여야 하는지 여부를 결정하기 위해 그러한 규제를 정기적으로 재검토하는 것으로 한다. 재검토의 대상으로서 선택된 모든 중요한

규제는 당해 행정기관의 연차계획에 포함되어야 한다. 당해 행정기관은 또한, 상황이 변화한 결과 자신들이 불필요하거나 시대에 뒤떨어졌다고 믿는 규제를 공포하거나 또는 계속해서 과할 것을 그 행정기관에 요구하는 모든 입법위임(legislative mandates)을 특정하여야 한다.

(b)OIRA국장은 규제 워킹그룹 및 그 밖의 관계조직과 공동으로 이 조의 목적을 추구하여야 한다. 주, 지방 및 부족의 정부에 대해서는 이들 정부조직에 중대하거나 특별한 부담을 과하는 규제, 그리고 존재의의를 잃었거나 또는 기타 공공의 이익에 합치하지 않는다고 보이는 규제의 특정을 지원하도록 특히 장려된다.

(c)장관은 고문과 협의하여 적절한 행정기관에 의한 재검토를 위해 특정의 집단, 산업 혹은 경제분야에 영향을 미치는 단일의 행정기관의 다른 기존의 규제 혹은 복수의 행정기관의 일련의 규제를 특정하거나 또는 의회에 의한 재검토가 적절한 입법위임을 특정할 수 있다.

제6조. 규제의 집권적 심사(Centralized Review of Regulations)

이하에 규정된 지침은 신규 및 기존의 규제의 양 쪽에 관하여 OIRA국장에 의해서 특히 적용제외로 된 행정기관 이외의 행정기관에 의해 모든 규제조치에 적용되어야 한다.

(a)행정기관의 책임(Agency Responsibilities)

(1)각 행정기관은 (자신의 규칙, 규제(regulations) 또는 절차에 따라서) 규제프로세스에 대한 의미 있는 참가의 기회를 공중에게 제

공하여야 한다. 특히 규칙제정제안의 고지를 행하기 전에 각 행정기관은 적절한 경우, 어떤 규제에 의해 이익을 얻을 예정인 자 및 어떤 규제에 의해 부담이 예상되는 자(특히 주, 지방 및 부족의 정부직원을 포함한다.)의 관여를 요청하여야 한다. 게다가 각 행정기관은 공중에게 제안된 규제의 모두에 관하여 의견을 제출할 의미 있는 기회를 제공하여야 하고, 그 기회는 대부분의 경우 60일 이상의 의견제출기간(comment period)을 포함하여야 한다. OIRA와 협의하여 각 행정기관은 또한 복잡한 결정을 해결하기 위해 5 U.S.C. 556 및 557에 근거하는 정식규칙제정절차를 활용할 것인지 여부를 고려할 수 있다. 또한 각 행정기관은 교섭에 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)을 포함하는 규제를 입안하기 위한 합의형성형 메커니즘(consensual mechanisms)을 모색하고, 적절한 경우에는 그 메커니즘을 사용하도록 지시된다.

(2)이 행정명령의 시행일자로부터 60일 이내에 각 행정기관의 장은 행정기관의 대통령에 의한 피임명자의 한 사람을 당해 행정기관의 규제정책담당관(Regulatory Policy Officer)으로 지명하고, OMB에 그러한 지명을 알리고, 또한 해마다 이러한 지명의 상태에 관하여 OMB에 갱신하여야 한다. 규제정책담당관은 규제 프로세스의 각 단계에 관여하여 효과적, 혁신적, 또한 부담이 가장 적은 규제의 제정을 촉진함과 아울러, 본 행정명령에서 규정된 제원칙을 추진하여야 한다.

(3)자신의 규칙 및 절차, 그리고 행정절차법(Administrative Procedure Act), 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act), 문서삭감법(Paperwork Reduction Act) 및 그 밖의 적용법의 요건에 따르는 것에 더하여, 각 행정기관은 적시에 자신들의 규제조치를 진행하고 규제조치에 관한 다음과 같은 절차를 준수하여야 한다.

(A)각 행정기관은 OIRA국장에 의해 정해지는 시기 및 방법으로,

본 행정명령의 의미에 있어서의 중요한 규제조치라고 당해 행정기관이 믿는 규제조치를 기재한 계획중인 규제조치의 목록을 OIRA에 제출하여야 한다. 계획중인 규제조치의 진전에 중대한 변경이 없는 한, 중요하다고 지정되지 않은 규제조치는 본 섹션에 근거하는 심사의 대상으로는 되지 아니한다. 다만 당해 목록의 수령으로부터 10일 이내에 OIRA국장이 당해 행정기관에게 계획중인 규제는 본 행정명령의 의미에 있어서의 중요한 규제조치라고 OIRA가 결정한 뜻을 통지하는 경우에는 그러하지 아니하다. OIRA국장은 당해 행정기관에 의해 중요하다고 지정된 어떤 계획중인 규제조치의 심사를 포기할 수 있다. 그 경우, 당해 행정기관은 이 조의 (a) (3) (B) 또는 (a) (3) (C)를 더 이상 준수할 필요는 없다.

(B)중요한 규제조치로서 특정되거나 또는 OIRA국장에 의해 결정된 각각의 사항에 관하여 규제를 발하는 행정기관은 OIRA에 다음과 같은 자료를 제공하여야 한다.

(i)규제조치안의 조문. 당해 규제조치의 필요성에 관한 합리적으로 상세한 기술 및 당해 규제조치가 어떻게 그 필요성을 충족하는가에 관한 설명을 첨부한다.

(ii)당해 규제조치의 잠재적인 비용 및 편익의 평가. 당해 규제조치가 법률의 위임에 합치하고, 또한 법에 의해 인정하는 범위내에서 대통령의 우선사항을 촉진하며, 주, 지방 및 부족의 정부에 의한 그 정부기능의 행사에 부당하게 간섭하는 것을 회피하는 방법에 관한 설명을 포함한다.

(C)섹션 3 (f) (1)의 의미에서 중요한 규제조치로서 특정된 사항 또는 OIRA국장에 의해 결정된 사항에 관해서는, 행정기관은 게다가 당해 행정기관의 의사결정 프로세스의 일부로서 수집·작성된(developed) 다음과 같은 추가정보를 OIRA에 제공하여야

한다(법에 의해 금지되는 경우를 제외한다).

- (i) 기초로 되는 분석을 포함하는 당해 규제조치로부터 예상되는 편익(경제 및 민간시장의 효율적인 기능의 촉진, 건강 및 안전의 향상, 자연환경의 보호, 그리고 차별 또는 편향의 철폐 또는 삭감을 포함하지만, 이것들에 한정되지 아니한다.)의 평가, 그리고 실시가능한 범위내에서 그러한 편익을 정량화한 것.
 - (ii) 기초로 되는 분석을 포함하는 당해 규제조치로부터 예상되는 비용(당해 규제를 실시하는 정부, 그리고 당해 규제를 준수하는 산업계 및 그 밖의 자의 양 쪽에 대한 직접비용, 그리고 경제 및 민간시장(생산성, 고용 및 경쟁력을 포함한다)의 효율적인 기능, 건강, 안전 및 자연환경에 대한 모든 악영향을 포함하지만, 이것들에 한정되지 아니한다.)의 평가, 그리고 실시가능한 범위내에서 그러한 비용을 정량화한 것.
 - (iii) 기초로 되는 분석을 포함하는 계획중인 규제에 대한 잠재적으로 효과적이고 또한 합리적으로 실행가능한 대체안의 당해 행정기관 또는 공중에 의해 특정된 비용 및 편익(현행의 규제의 개선과 합리적으로 실행가능한 비규제적 조치를 포함한다)의 평가, 그리고 계획중인 규제조치가 무엇 때문에 특정된 잠재적인 대체안보다 바람직한 것인지에 관한 설명.
- (D) 긴급을 요하는 상황에 있어서, 또는 행정기관이 법에 의해서 통상의 심사절차가 인정하는 것보다 더욱 신속하게 행동할 것이 의무지워진 경우, 당해 행정기관은 가능한 한 신속히 OIRA에 통지하고, 실행가능한 범위내에서 이 조의 (a) (3) (B) 및 (C)를 준수하여야 한다. 법률 또는 법원이 정한 기한에 의해서 통제되는 규제조치에 관하여, 당해 행정기관은 실행가능한 범위내에서 이 조의 (b) (2) 내지 (4)에서 규정하는 바와 같이 심사

를 행함에 있어서 충분한 시간을 OIRA에 주도록 규칙제정절차를 계획하여야 한다.

(E)당해 규제조치가 연방공보에 게재되었거나 또는 다른 방법으로 공포된 후, 당해 행정기관은

(i)(a) (3) (B) 및 (C)에서 규정된 정보를 공중의 이용에 제공하여야 한다.

(ii)심사를 위해 OIRA에 제출된 초안과 그 후에 공포된 조치 사이의 실질적인 변경사항을 공중을 위해 완전, 명확 및 간결한 방법으로 특정하여야 한다. 또한

(iii)OIRA의 조언 또는 권고에 의해 실시한 규제조치의 변경사항을 공중을 위해 특정하여야 한다.

(F)행정기관에 의해 공중에게 제공되는 모든 정보는 간결하고 알기 쉬운 말로 써야 한다.

(b)OIRA의 책임(OIRA Responsibilities)

OIRA국장은 각 행정기관의 규제조치가 적용법, 대통령의 우선사항 및 본 행정명령에서 규정된 제원칙에 합치하도록, 또한 다른 행정기관의 정책 또는 조치와 모순되지 않도록 의미 있는 지도와 감독을 제공하여야 한다. OIRA는 법에 의해서 인정되는 범위내에서 다음과 같은 지침을 준수하여야 한다.

(1)OIRA는 본 섹션의 서브섹션 (a) (3) (A)에 근거하여 당해 행정기관 또는 OIRA에 의해서 중요한 규제조치로서 특정된 조치만을 심사할 수 있다.

(2)OIRA는 다음과 같은 기간 이내에 심사를 포기하든지 또는 당해 행정기관에 심사의 결과를 서면으로 통지하여야 한다.

(A)조회의 통지, 규칙제정제안의 사전고지, 또는 규칙제정제안의 고지(Notice of Proposed Rulemaking)에 선행하는 그 밖의 초기

단계의 규제조치: OIRA에 조치안을 제출한 날로부터 10일 이내.
(B)그 밖의 모든 규제조치 : 이 조의 (a) (3) (B) 및 (C)에서 규정된 정보의 제출일로부터 90일 이내. 다만 OIRA가 이전에 이 정보를 심사하였고, 그 심사 이후 당해 규제조치가 기초하고 있는 사실 및 상황에 중대한 변경이 없는 경우에는, OIRA는 45일 이내에 심사를 종료시켜야 한다.

(C)심사 프로세스는 (1) 장관의 서면에 의한 승인을 얻은 경우에 1회에 한하여 30일 이내, 그리고 (2) 행정기관의 장에 의한 요청으로 연장할 수 있다.

(3)OIRA국장이 규정의 일부 또는 전부의 재고를 요구하여 행정기관에 반려한 각각의 규제조치의 경우, OIRA 실장은 OIRA가 의거하는 본 행정명령의 해당하는 조항을 시사하여 제출행정기관에 당해 반려의 서면에 의한 설명을 하여야 한다. 행정기관의 장이 반려의 근거의 일부 또는 전부에 동의하지 않는 경우, 당해 행정기관의 장은 OIRA국장에게 그 뜻을 서면으로 통지하여야 한다.

(4)법에 의해 달리 규정되어 있는 경우 또는 법원에 의해 요구되는 경우를 제외하고, 규제심사 프로세스에 있어서의 보다 광범위한 공개성, 액세스 가능성 및 설명책임을 확보하기 위해 OIRA는 다음과 같은 개시요건(disclosure requirements)의 적용을 받는 것으로 한다.

(A)OIRA국장 (또는 지명된 자)만이 OIRA 심사에 기초하는 규제조치의 내용에 관한, 연방정부의 집행부문에 고용되어 있지 않은 자에 의해서 발해진 구두의 연락을 받는 것으로 한다.

(B)OIRA의 직원과 연방정부의 집행부문에 고용되어 있지 않은 자 사이의 심사중인 규제조치에 관한 모든 실제적인 연락은 다음과 같은 지침의 적용을 받는 것으로 한다.

- (i)규제를 발하는 행정기관의 대표자는 OIRA의 직원과 그 자 사이의 모든 회합에 초청되어야 한다.
 - (ii)OIRA는 당해 연락의 수령으로부터 10일 이내에 서식의 여하를 불문하고 OIRA의 직원과 연방정부의 집행부문에 고용되어 있지 않은 자 사이의 서면에 의한 모든 연락(행정기관의 대표자가 초청되었지만 출석하지 않았던 회의, 그리고 OIRA의 직원과 그 자 사이의 전화에서의 대화를 포함한다.), 모든 실제적인 구두연락에 관여한 개인의 성명 및 날짜를 규제를 발하는 행정기관에 송부하여야 한다. 또한,
 - (iii)OIRA는 이 조의 (b) (4) (C)에서 규정된 바와 같이 당해 연락에 관한 관련정보를 공개하여야 한다.
- (C)OIRA는 심사중인 규제조치에 관한 적어도 다음과 같은 정보를 포함하는 공적으로 열람가능한 기록을 보관하여야 한다.
- (i)대통령에 의한 검토가 요구된 경우 (그 경우, 시간 및 누구로부터)를 포함하여 모든 규제조치의 상황.
 - (ii)이 조의 (b) (4) (B) (ii)에 근거하여 제출행정기관에 송부된 모든 서면에 의한 연락의 기록. 그리고
 - (iii)OIRA의 직원과 연방정부의 집행부문에 고용되어 있지 않은 자 사이의 회합 및 전화에서의 대화를 포함하는 모든 실제적인 구두연락에 관여한 개인의 성명 및 날짜, 그리고 당해 연락 중에 논의된 주제.
- (D)규제조치가 연방공보에 게재된 후 혹은 그 밖의 방법으로 공포된 후, 또는 행정기관이 당해 규제조치를 게재도 다른 방법에 의한 공포도 하지 않는다는 자신의 결정을 공포한 후, OIRA는 본 섹션에 근거하는 OIRA에 의한 심사 중에 OIRA와 당해 행정기관과의 사이에서 교환된 모든 문서를 공중의 이용에 제공하여야 한다.

(5)OIRA에 의해서 공중에 제공되는 모든 정보는 간결하고 알기 쉬운 말로 쓰여져야 한다.

제7조. 대립의 해결(Resolution of Conflicts)

(a)법에 의해 인정되는 범위내에서 행정기관의 장의 양자간 혹은 다수당사자간의, 또는 OMB와 어떤 행정기관 사이의 OIRA국장에 의해 해결할 수 없는 부동의 또는 대립은 대통령 비서실장(Chief of Staff to the President)(「비서실장」)의 보좌를 받아 대통령에 의해 관계행정기관의 장(또한 적절한 경우에는 관련된 그 밖의 정부직원)과 함께 해결되어야 한다. 대통령에 의한 당해 부동의의 검토는 장관, 규제를 발하는 행정기관의 장, 또는 문제가 되고 있는 규제 조치에 중대한 이해관계를 가진 행정기관의 장에 의해서만 개시할 수 있다. 이와 같은 심사는 그 밖의 자, 그 밖의 조직 또는 그들의 대리인의 요청에 의해서는 실시되지 아니한다.

(b)이와 같은 대립의 해결은 고문 (또한 문제가 되고 있는 사항이 대통령에 대한 자신의 책임에 포함되는 그 밖의 집행부문의 직원 또는 스텝)과 협의한 후 비서실장에 의해 작성되는 권고에 의해서 통지되어야 한다. 이 권고의 작성은 검토가 요청된 후 60일 이내에 종료하여야 한다.

(c)대통령에 의한 심사기간 동안에 심사 중인 규제조치의 내용에 관한 연방정부에 고용되어 있지 않은 모든 자와의 연락 및 고문 혹은 그들의 스텝 또는 비서실장의 스텝에게 보내는 연락은 서면으로 하여야 하고, 또한 수취인에 의해 공문서(public docket)에 포함

시킴으로서 영향을 받는 행정기관에 송부되어야 한다. 연락이 서면이 아닌 경우, 당해 고문 또는 스텝·멤버는 외부의 당사자에게 사안이 심사 중인 것, 그리고 모든 코멘트는 서면으로 제출하도록 통지하여야 한다.

(d)이 심사 프로세스의 종료 시에 대통령 또는 대통령의 요청을 받아 행동하는 비서실장은 영향을 받는 행정기관 및 OIRA 실장에게 당해 사안에 관한 대통령의 결정을 통지하여야 한다.

제8조. 공표(Publication)

법에서 요구되는 경우를 제외하고 행정기관은 (1)OIRA국장이 당해 행정기관에게 OIRA가 그 조치에 대한 심사를 포기하였거나 혹은 그 이상의 검토의 요구 없이 그 심사를 종료한 뜻을 통지하든지, 또는 (2)OIRA가 당해 행정기관에게 제6조(b)(3)에 근거하는 그 이상의 검토를 위해 당해 규제조치를 반려했다고 통지함이 없이 제6조 (b)(2)에 근거하는 기간이 만료하든지, 어느 것인가가 최초로 발생할 때까지 본 집행명령의 제6조에 근거하는 심사를 받아들여야만 하는 모든 규제조치를 연방공보에 게재하거나 또는 그 밖의 방법으로 공표하여서는 아니 된다. 이러한 요건이 충족되지 않고 또한 행정기관이 공표 또는 다른 방법으로 규제조치를 발하기를 원하는 경우, 당해 행정기관의 장은 본 행정명령의 제7조에서 규정되어 있는 바와 같이 장관을 경유한 대통령에 의한 검토를 요청할 수 있다. 이 요청을 받은 경우, 장관은 OIRA 및 고문에게 통지하여야 한다. 제7조에서 규정되어 있는 지침 및 기간은 대통령에 의한 검토가 요청된 규제조치의 공표에 적용되어야 한다.

제9조. 중요한 지침문서(Significant Guidance Documents)

각 행정기관은 OIRA국장에 의해서 지정되는 시기 및 방법으로 OIRA에 모든 중요한 지침문서의 사전고지(advance notification)를 행하여야 한다. 각 행정기관은 자신의 규제정책담당관에 대해 당해 행정기관이 이 조의 조건(requirements)을 준수하는 것을 확실히 하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다. 중요한 지침문서로서 판정되거나 또는 OIRA국장에 의해서 중요한 지침문서로 결정된 각각의 문제에 관해서는 OIRA국장의 신청에 기초하여, 그것을 발하는 행정기관은 지침문서의 필요성 및 그것을 어떻게 충족시킬 것인지에 관한 간략한 설명과 함께 지침문서초안(draft guidance document)의 내용을 OIRA에 제출하여야 한다. 중요한 지침문서를 발하기 전에 추가적인 협의가 필요한 경우 OIRA국장은 행정기관에 통지하여야 한다.

제10조. 행정기관의 권한의 보호(Preservation of Agency Authority)

이 행정명령에 규정되어 있는 어떠한 것도 입법에 관련한 법무장관(Attorney General)의 권한을 포함하여 그것에 관하여 법에 의해서 어떤 행정기관이나 그 장에게 부여되어 있는 권한을 침해하거나 또는 달리 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

제11조. 사법심사(Judicial Review)

이 행정명령에 규정되어 있는 어떠한 것도 행정기관의 조치에 대해서 달리 이용할 수 있는 모든 사법심사에 영향을 미치지 아니 한다. 이 행정명령은 단지 연방정부의 내부관리를 개선하는 것을 의도하고

있을 뿐이며, 또한 합중국, 그 행정기관 또는 기구들(instrumentalities), 그 공무원 또는 고용인, 또는 그 밖의 자에 대한 당사자에 의해 법 또는 형평법(equity)으로 강제될 수 있는 실체적 또는 절차적인 권리나 이익을 부여하는 것은 아니다.

제 12조. 폐지(Revocations)

행정명령 제12291호 및 제12498호, 이 행정명령의 모든 개정법(amendments), 이 행정명령에 근거하여 발하여진 모든 가이드라인, 그리고 어떤 규칙의 카테고리에 대해서 지금까지 부여된 이 행정명령의 모든 예외들은 폐지한다.

제 2 부 미국의 규제영향분석 지침

II. 규제분석 지침

목 차

| | |
|--|-----|
| A. 서두 | 92 |
| 제안되어 있는 규제조치에 대한 분석의 필요성 | 92 |
| 규제분석의 중요한 요소 | 93 |
| B. 연방규제조치의 필요성 | 96 |
| 시장의 실패 또는 그 밖의 사회적 목적 | 97 |
| 연방정부 차원에서의 규제가 최선의 문제해결방법인 것의 명시 | 100 |
| 경제규제는 하여서는 안 된다는 추정 | 102 |
| C. 대체적인 규제접근 | 102 |
| 제정법에 의해 정의되는 다른 대제안 | 103 |
| 다른 준수일 | 103 |
| 다른 강제수단 | 103 |
| 다른 엄격도 | 104 |
| 기업규모마다 다른 요건 | 104 |
| 지역마다 다른 요건 | 105 |
| 설계기준보다 성과기준 | 105 |
| 직접관리보다 시장지향접근 | 105 |
| 규제보다 정보를 이용하는 방법 | 106 |
| D. 분석적 접근 | 107 |
| 비용편익분석 | 108 |
| 비용효과분석 | 109 |
| 공중위생 및 안전에 관한 규칙제정을 위한 효과측정기준 | 112 |
| 분포효과 | 115 |

| | |
|---|-----|
| E. 편익 및 비용의 산출과 측정 | 116 |
| 일반사항 | 117 |
| 편익 및 비용의 추계치(Estimates)의 진전 | 122 |
| 할인율 | 149 |
| 그 밖의 주요한 검토사항 | 160 |
| 불확실성의 취급 | 162 |
| F. 전문적인 분석의 요건 | 170 |
| 중소기업 및 그 밖의 소규모적인 사업체에 대한 영향 | 171 |
| 재원을 수반하지 않는 위임의 분석 | 172 |
| 정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하 | 172 |
| 정보의 품질에 관한 가이드라인 | 172 |
| 환경영향평가서 | 173 |
| 어린이들에 대한 영향 | 173 |
| 에너지 효과 | 174 |
| G. 설명보고서 | 175 |
| 편익 및 비용의 분류 | 175 |
| 편익 및 비용의 수량화 및 금전가치화 | 175 |
| 정성적인 편익 및 비용 | 176 |
| 장기에 걸치는 편익 및 비용의 취급 | 176 |
| 리스크 및 불확실성의 취급 | 176 |
| 추계치의 정확성 | 177 |
| 이전에 관한 별개의 보고 | 177 |
| 주, 지방 및 부족정부, 중소기업, 임금, 그리고 경제성장에 대한 영향 | 178 |
| H. 발효일 | 180 |

규제 분석 지침

(Circular A-4, Regulatory Analysis)

2003. 9. 17

각 행정기관장

건명 : 규제분석(Regulatory Analysis)

이 지침(Circular)은 행정명령 제12866호 제6조(a)(3)(c)『규제계획 및 심사』(Regulatory Planning and Review), 규제 알권리에 관한 법(the Regulatory Right-to-Know Act) 및 여러 관계당국에서 필요로 되고 있는 규제분석의 진전에 관하여, 관리예산처(OMB)가 연방정부기관에 향하여 지침(가이드라인)을 제공하는 것이다. 이 지침은 또한 규제 알권리에 관한 법에서 요구되고 있는 규제설명보고서류(regulatory accounting statements)에 관해서도 기관에 안내(가이던스)를 제공한다.

이 지침은 OMB에 의해 2000년에 가이던스로서 발행되고(<http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda/m00-08.pdf>) 2001년에 재확인된(<http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda/m01-23.html>) 1996년의 『best practice』(<http://www.whitehouse.gov/omb/infocreg/riaguide.html>)를 개량한 것이다. 이 지침은 1996년의 best practices 및 2000년의 가이던스 양 쪽을 대신하는 것이다.

이 지침을 작성함에 있어서 OMB는 우선 초안을 작성하여 퍼블릭 코멘트, 제기관간의 검토, 같은 전문분야의 사람에 의한 검토에 회부하였다. 검토를 행한 전문가는 시카고대학의 Cass Sunstein 씨, 카네기 멜론대학의 Lester Lave 씨, 노스 캐롤라이나 주립대학의 Kerry Smith 씨, 듀크대학 법학대학원 Jonathan Weiner 씨, 스탠퍼드대학의 Douglas K. Owens 씨, 그리고 하버드 법과대학원의 W. Kip Viscusi 씨이다. 이들 각 자가 코멘트를 제출하였지만, 이 지침의 최종적인 내용에 관한 책임은 OMB만이 가지는 것이다.

A. 서두

이 지침은 적절한 규제분석(이하 『규제분석』(regulatory analysis) 또는 생략하여 『분석』이라 한다)이란 무엇인가를 정의함과 아울러, 연방 정부규제행위의 편익 및 비용의 측정방법 및 보고방법을 표준화함으로써 규제기관의 분석자에게 이바지하는 것을 목적으로 하는 것이다. 행정명령 제 12866호에서는 제3조 (f) (1)에서 정의되어 있는 경제적으로 중요한 규제행위에 관한 규제분석을 정부기관이 행할 것을 요구하고 있다. 이 의무는 새로운 의무를 과하는 규칙제정(rulemaking)뿐만 아니라 기존의 규칙을 폐지 또는 수정하는 규칙제정에도 적용된다.

제안되어 있는 규제조치에 대한 분석의 필요성¹⁾

규제분석은 규칙에서 발생할 결과를 예상하고 평가할 목적으로 규제기관이 사용하는 수단이다. 그것은 규칙을 진행시켜 감에 있어서 검토되어야 할 여러 가지 대체안의 주요한 영향(좋은 점 및 나쁜 점)에 관하여 증거를 정리해 가는 정식적인 수법을 제공하는 것이다. 그 목적은 (1) 어떤 조치의 편익이 비용을 정당화하는 것인지 여부를 검증하는 것, 또는 (2) 가능성이 있는 여러 가지의 대체안 중에서 가장 비용효율이 높은 것은 어느 것인지를 발견하는 것이다.

좋은 규제분석이란 일반인 및 (분석을 행하는 기관 뿐만 아니라) 정부의 그 밖의 부문이 대체조치안의 결과를 알 수 있는 것과 같은 것을 말한다. 규제분석은 경우에 따라서는, 제안되어 있는 조치가 잘못된 방향으로 이끄는 것이라는 것을 명확히 할 때도 있고, 잘 고안된 조치가 합리적이고 정당화될 수 있는 것이라는 것을 입증할 때도 있다.

1) 우리들은 『제안』이라는 말을 규제과정이 어느 단계에 있는가에 관계없이 검토 중인 모든 규제조치를 가리키는 것으로서 사용한다.

비용편익분석(benefit-cost analysis)은 규제분석의 주요한 방법이다.²⁾ 모든 편익 및 비용을 수량화하여 금전단위로 나타내는 것이 가능한 경우에는, 편익비용분석은 가장 효율적인 대체안, 즉 사회에 대하여 가장 큰 순편익을 산출하는 대체안 (효과의 배분은 고려하지 않는다.)을 의사결정자에게 제공한다. 이것은 경제적 효율성이 유일한 혹은 우선하는 공공정책목표가 아닌 경우에 있어서도 의사결정자 및 국민이 얻게 되면 유익한 정보가 된다.

중요한 편익 및 비용의 모두를 금전단위로 표시하는 것은 언제나 가능하다고는 할 수 없다. 가능하지 않은 경우, 가장 효율적인 대체안이 반드시 가장 큰 수량화·금전화된 순편익추계치의 것이라고는 할 수 없다. 그와 같은 경우에는 분석전체의 문맥에서 수량화할 수 없는 편익이나 비용이 어느 정도의 중요성을 가지는 것인지 전문적인 판단력을 행사하여 결정할 필요가 있다. 만약 수량화할 수 없는 편익과 비용이 중요하다고 생각되는 경우에는 그 중요성을 평가하기 위해 「閾値」(threshold)분석을 행하여야 한다. 閾値 혹은 「손익분기점」(break-even) 분석은 「규칙이 순편익을 제로로 하기 전에 수량화되지 않는 편익의 가액이 어디까지 작아질 수 있는가 (혹은 수량화되지 않는 비용의 가액을 어디까지 크게 할 필요가 있는가)」라는 의문에 대답해 준다. 閾値分析(threshold analysis)에 더하여 가능한 경우에는 어떤 수량화되지 않은 영향이 어떠한 이유로 가장 중요한 것인지 시사하여야 한다.

규제분석의 중요한 요소

좋은 규제분석에는 다음과 같은 세 가지의 기본요소가 포함되어 있을 필요가 있다. (1) 제안된 조치의 필요성에 대한 기술, (2) 대체적 점

2) 참조 : Mishan EJ (1994), *Cost-Benefit Analysis*, forth edition, Routledge, New York.

근의 검토, 그리고 (3) 제안된 조치 및 분석에 의해 특정된 주요한 대체안의 (양적 및 질적인) 편익 및 비용에 관한 평가.

규제 및 그 대체안의 편익과 비용을 적절하게 평가하기 위해서는 이하를 실시할 필요가 있다.

- 규칙에 의해 요구되고 있는 조치가 어떻게 예상되는 편익과 관련하고 있는 것인가의 설명. 예를 들면, 안전장비를 추가함으로써 어떻게 안전성리스크(safety risks)가 경감되는지를 시사하는 등이다. 대체안 각각에 관하여 마찬가지로의 분석을 실시하여야 한다.
- 베이스라인(baseline)의 특정. 명시한 대체안과의 대비로 편익 및 비용을 정의한다. 이것은 통상, 만약 제안되어 있는 규칙이 채택되지 않는다면 세상은 어떻게 될 것인가 라는 「부작위」베이스라인이 될 것이다. 「두 번째로 최량」의 대체안과의 비교도 특히 유효하다.
- 제안되어 있는 규제조치와 그 대체안에 관하여 예상되는 바람직하지 않은 부작용과 부차적 편익의 특정. 이것들은 직접적인 편익 및 비용에 적절히 추가되어야 한다.

이 정보를 얻은 후에, 제안되어 있는 규칙과 그 대체안의 편익 및 비용을 정량적으로 평가할 수 있다고 할 것이다. 완전한 규제분석이란 수량화되어 있는 편익 및 비용뿐만 아니라, 수량화되지 않은 편익 및 비용의 검토도 포함하는 것이다. 수량화되지 않은 결과란 분석에 있어서 수량화 또는 금전가치화 되지 않았던 편익 및 비용이다. 금전가치화 되어 있지 않은 중요한 이해가치가 있는 경우에는 이것도 또한 분석 중에서 지적하여 정책입안자가 이것들을 금전가치로 표시된 편익 및 비용에 대하여 비교할 수 있도록 한다. 분석이 완료된 때에는 독자가 평가할 수 있도록 규칙에 의해 영향을 받는 정성적 요인 및 금전가치화 되지 않은 요인도 포함하여 각 대체안에 관하여 편익

및 비용의 추계치(estimate)의 요약을 제시하여야 한다.

규제분석의 계획, 실시, 기술 시에는 규제에 의한 영향을 받지 않을런지도 모르지만 당해 규제사항에 관하여 전문적 지식이나 깊은 통찰력을 가진 개인이나 기관의 견해뿐만 아니라, 규제에 의해 영향을 받는 입장에 있는 자의 의견을 구하여야 한다. 이러한 조언을 구하는 것(consultation)은 분석이 관련사항 모두에 걸쳐 있는가, 그리고 관련하는 모든 데이터를 참조하고 있는가와 같은 것을 확실히 함에 있어서 유용할 수 있다. 이른 시기에서의 컨설파이션은 특히 유익하게 될 수 있다. 분석노력의 최종단계에만 컨설파이션을 한정하여서는 안 된다.

공식에 적용시키는 것만으로는 훌륭한 규제분석은 행해질 수 없다는 것을 알 수 있을 것이다. 질이 높은 분석을 행하기 위해서는 전문적인 뛰어난 판단력이 필요로 된다. 분석에 있어서 규제사항의 성질이나 복잡성, 그리고 주요한 가정에 대한 편익 및 비용추계치의 감응도에 따라 각기 다른 규제는 각기 다른 것에 역점을 둘 필요가 있을런지도 모른다.

훌륭한 분석이란 투명성(transparent)이 높은 것이다. 리포트를 읽는 자격 있는 제3자가, 분석자가 어떻게 그 추계치 및 결론에 도달한 것인지 명확히 이해할 수 있는 분석이어야 한다. 투명성의 확보를 위해 분석의 대상기간과 장래의 편익 및 비용에 적용한 할인율 등의 리포트에 사용한 가정을 기술하여야 한다. 주요한 가정과 입력수치에 있어서 가능성이 있는 변화에 대해 분석결과가 감응적인지 여부, 그리고 그렇다고 한다면 어느 정도인지를 명확히 하기 위해, 통상은 감응도분석(sensitivity analysis)을 행할 필요가 있다.

훌륭한 분석은 모든 데이터의 출처를 개별적으로 제시하고, (필요한 경우에는) 모델을 문서화한 별표, 정식적인 감응도분석 및 그 밖의 불

확실성분석(uncertainty analysis)의 결과를 제공한다. 표준화된 설명보고서도 포함시킨 이그제큐티브 서머리(executive summary: 요약)도 분석에 넣어 둘 필요가 있다.

B. 연방규제조치의 필요성

연방규제조치를 추천하기 전에 (정부)기관은 그 제안되어 있는 조치가 필요하다는 것을 실증하지 않으면 안 된다. 그 규제개입(regulatory intervention)이 제정법상 또는 사법명령으로부터 발생한 것인 경우에는 자신의 조치의 명확한 권한, 부여되어 있는 재량의 범위, 그리고 사용할 가능성이 있는 규제방법을 기술할 필요가 있다. 행정명령 제12866호는 「연방정부기관은 이러한 규제를 법에서 요구된 규제, 법을 해석하기 위해 필요한 규제, 공중의 위생 및 안전, 환경, 또는 미국민의 복리 ... (생략) ...를 보호 혹은 개선하는 민간시장의 중대한 실패 등의 부득이한 필요에 의해 불가결하게 되는 규제만 공포하여야 한다」라고 규정하고 있다.

행정명령 제12866호는 게다가, 「각 기관은 대응하고자 의도하고 있는 문제 (적합한 경우에는 민간시장의 실패 혹은 행정기관의 새로운 조치를 보증하는 공적 조직을 포함시킨다.)를 특정하고, 또한 그 문제의 중요도를 사정하는 것으로 한다」라고 규정하고 있다. 이와 같이, 그 조치가 중대한 시장의 실패에 대응하고자 의도하고 있는 것인지, 정부절차개선 등 부득이한 공공의 필요를 충족시키고자 의도하고 있는 것인지, 혹은 분배의 공정성이나 프라이버시 등 무형의 가치를 촉진하고자 의도하고 있는 것인지 설명을 시도해 보지 않으면 안 된다. 그 규제가 중대한 시장의 실패를 시정하고자 설계된 것이라면, 그 실패를 정성적으로, 또한 (실행가능하다면) 정량적으로 기술하여야 한다. 정부개입이 해악보다도 편익으로 될 것이라는 것을 시사

할 필요가 있는 것이다. 그 밖의 개입에 있어서도, 부득이한 사회적인 목적, 그리고 그 조치가 효과적일 가능성을 실증하여야 한다. 무형의 논리적 근거는 정량화할 필요가 없지만, 분석에서는 이러한 무형의 가치의 관련논쟁에 관한 강점과 한계를 제시하고 평가할 필요가 있다.

시장의 실패 또는 그 밖의 사회적 목적

시장의 실패(market failure)의 주요한 유형에는 외부성, 시장력, 불충분한 정보 혹은 비대칭성의 정보가 있다. 시장의 실패를 시정하는 것이 규제의 근거이지만, 그것만이 유일한 근거인 것은 아니다. 그 밖의 근거로서는 정부기능의 개선, 분배의 불공평성의 제거, 프라이버시 및 개인의 자유의 촉진 등이 있을 수 있다.

1. 외부성, 공유자원, 공공재(Externality, common property resource and public good)

외부효과(externality : 외부성)란 어떤 주체의 행위가 다른 주체에 대해 보상되는 것이 없는 편익 또는 비용을 발생시키는 것을 말한다. 환경문제는 전형적인 외부성의 사례이다. 예를 들면, 공장으로부터의 연기는 주변의 소유지를 오염시키고, 주변주민의 건강에 해를 미칠 가능성이 있다. 만약 거래교섭에 비용이 들지 않고 재산권 모두가 충분히 명확히 되어 있다면, 정부에 의한 규제의 필요는 없고, 사람들은 교섭 거래를 통하여 외부성을 배제할 수 있다.³⁾ 이 시점에서 외부성은 시장 거래를 통한 사람들의 효율적 성과달성을 저해하는 고액의 거래비용 및/혹은 재산권의 범위가 명확히 되어 있지 않은 것에 기인하고 있다.

어장이나 방송주파수대 등 혼잡상태나 과잉사용상태로 될 수 있는 자원이 공유자원(common property resources)의 대표이다. 방위나 기초

3) 참조 : Coase RH (1960), *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

과학연구 등의 『공공재』(public goods)란 어떤 개개인에게 향한 이용의 제공이 다른 개개인에게도 무료로 같은 레벨의 편익을 제공하지 않고서는 생길 수 없는 것과 같은 재를 말한다.

2. 시장력(Market Power)

가격상승을 달성하기 위해 경쟁산업에 있어서 기업이 과소생산을 하는 경우, 그러한 기업은 시장력을 행사하고 있다. 집단으로 시장력을 행사하는 경우도 있고 단독의 경우도 있다. 규제조치가 저가격수입품을 배제하는 경우와 같이, 정부조치가 시장력의 근원이 되는 경우가 있을 수 있다. 일반적으로, 어떤 특정한 주체의 시장력을 증강하는 것과 같은 규제는 피해야 한다. 그렇지만 상황에 따라서는 정부가 독점용인을 선택하는 경우가 있을 수 있다. 어떤 시장이 단일의 생산자에게 생산이 한정되어 있는 때에만 (예를 들면, 지역의 가스나 전기의 탁송 서비스 등) 최저비용으로 공급할 수 있는 것이라면, 자연독점(natural monopoly)이 존재한다고 일컬어진다. 이와 같은 경우, 정부는 독점을 승인하고, 그 가격 및/또는 생산에 관련된 결정을 규제하는 것을 선택할 가능성이 있다. 어쨌든, 기술의 진보는 종종 규모의 경제(economies of scale)에 영향을 준다는 것을 유의하지 않으면 안 된다. 마찬가지로 이것이 이전에는 자연독점이라고 생각되었던 시장을 경쟁으로 가득 찬 시장으로 변모시키는 경우도 있을 수 있다.

3. 불충분한 정보 혹은 비대칭성의 정보(Inadequate or Asymmetric Information)

시장의 실패는 또한 불충분한 정보 혹은 비대칭성의 정보로부터도 발생하는 경우가 있다. 정보는 다른 재와 마찬가지로, 생산과 보급에 비용이 들기 때문에 평가를 실시하는 경우에는 정보가 불완전 혹은

비대칭성일 가능성을 입증하는 이상의 것을 하지 않으면 안 된다. 비록 시장이 전 정보량을 제공하고 있지 않다 하더라도 제공하고 있는 양이 합리적으로 충분하다면, 정부규제는 필요 없다. 판매자들은 그들의 제품의 뛰어난 특질을 강조함으로써 매상을 늘릴 수 있는 광고수단을 통해 정보를 제공한다는 인센티브를 가지고 있다. 사는 사람도 또한, 판매자가 제공하는 보증서나 제3자가 제공하는 정보 등 다른 매체를 통하여 상품특질에 관하여 합리적으로 충분한 정보를 얻는 것이 가능하다.

충분한 정보가 입수가 가능한 경우에조차도 사람들은 그것을 조잡하게 처리하는 것에 의해 잘못을 범할 수 있다. 영성한 정보처리는 발생의 확률은 낮지만 결과는 중대하게 되는 경우에 흔히 일어나지만, 그러한 상황에만 한정되는 것은 아니다. 예를 들면, 사람들은 때로는 심리적인 경험칙에 의지하여 잘못을 발생시킨다. 만약 어떤 일에 대하여 인지적으로 『있을 수 있다』고 하는 선명한 심리적 이미지를 가지고 있는 경우에는 그것이 발생할 확률을 지나치게 강조해 버릴런지도 모른다. 개개인은 때로는, 그 결과는 우선 일어날 수 없다는 사실을 충분히 고려함이 없이 지나치게 낙관적 혹은 비관적으로 됨으로써 선입관에 사로잡혀 정보를 처리하는 경우가 있다. 정보처리의 잘못이 발생하면 시장은 과잉반응할 우려가 있다. 제품이나 서비스에 관한 복잡한 정보 (예 : 약물요법)를 소비자가 평가하기에는 시간 또는 높은 비용이 드는 때에는, 정부가 최저품질기준(minimum quality standards)을 충족하고 있는 것을 보증하도록 소비자는 기대할런지도 모른다. 그러나 조잡한 정보처리의 가능성이 있다는 것만으로는 규제를 정당화하기에는 충분하지 않다. 대처할 필요가 있는 정보가공의 문제가 있다고 생각한다면, 신중히 그것을 문서화하여야 한다.

4. 그 밖의 사회적 목적(other Social Purposes)

시장의 실패시점 이외에도 규제의 정당성은 있다. 정부의 운영을 더욱 효율화할 수 있는 대책이 명확히 지적되고 있는 경우, 규제는 적절할 수 있다. 게다가 연방의회는 자원을 선정된 그룹에 재분배하는 규제 프로그램을 몇 가지 설정하고 있다. 이러한 규제가 효과적이고, 또한 비용효과도 좋은 것의 양면을 확실히 하기 위해 심사하지 않으면 안 된다. 연방의회는 또한 우리들의 사회가 일반적으로 받아들이고 있는 규범에 반하는 차별을 금지하는 규제도 몇 가지 승인하고 있다. 프라이버시를 보호하는, 개인의 자유를 더 많이 인정하는, 혹은 그 밖의 민주주의의 뜻을 촉진하는 규칙의 제정이 적절할 가능성이 있다.

연방정부 차원에서의 규제가 최선의 문제해결방법인 것의 명시

비록 시장의 실패가 명확히 존재하고 있는 경우에 있어서도, 연방 정부에 의한 규제에 향하기 전에 그 실패가 다른 방법으로 대처될 수 없는지 검토할 필요가 있다. 연방규제의 대체안으로는 독점금지의 집행, 제조물책임제도(product liability system) 하에서의 소비자주도의 소송 혹은 행정정보상제도가 있다.

연방규제가 최선의 해결책인지 여부를 평가함에 있어서 주 혹은 지역차원에서의 규제의 가능성도 검토하여야 한다. 몇 가지의 사례에서는 시장의 실패의 성질 자체가 그 규제의 가장 적합한 정부차원을 시사하고 있는 경우가 있다. 예를 들면, 주경계를 넘어서 확대되고 있는 것과 같은 문제의 경우 (그 원인물질이 광범위하게 대기 중에 방출되고 있는 산성비 등)는 어쩌면 연방규제에 의해 대응되는 것이 최선일런지도 모른다.

규제안건을 주나 지역당국에 맡기는 것에는 큰 장점이 있을 수 있다. 국민의 가치나 선호가 지방마다 다른 경우, 이러한 상위는 주나 지역의 규제방침에 변화를 주는 것에 의해 반영할 수 있다. 게다가 주나 지역이 규제방침대체안의 실험장으로서 역무를 담당할 수 있다. 주가 다른 주의 경험으로부터 배울 수 있는 한편, 각 지역관할구(local jurisdictions)가 최선의 규제방침을 수립하기 위해 서로 경쟁하는 경우도 있을 수 있다. 규칙제정의 문맥 속에서 주나 지역의 적절한 재량의 범위라는 것을 고찰하는 것이 필요하다.

규칙의 다양성은 정부의 각 부문이 국민에게 봉사하려고 서로 경쟁하는 것으로부터 국민에게 이득을 가져다주는 경우도 있을 수 있지만, 중복적인 규제는 비용이 많이 들 수도 있다. 주간통상문제(interstate commerce issues)를 연방규제에 의해 대처하는 것이 명확히 적절한 경우, 주와 지역의 규제를 유지하는 편이 효율적인지, 혹은 소멸하는 편이 효율적인지 고찰해 보는 것이 필요하다. 주의 규제가 지역적 편익을 가져오더라도 분할된 규제시스템이 전국적 지출을 정당화하는 것은 아닐런지도 모른다. 예를 들면 주와 지역에 따라 다른 규제를 충족하기 위해 기업의 규제준수비용이 증가하면, 그것은 주와 지역의 규제의 다양성에 관련한 어떠한 장점도 상회하여 버릴 가능성이 있다. 분석에서는 주나 지역의 규칙제정을 확대하는 것뿐만 아니라, 소멸하는 것의 가능성도 고려하지 않으면 안 된다.

미국의 세계시장참여를 촉진한다는 점에서의 연방규제의 역할도 또한 고려되지 않으면 안 된다. 미국의 규칙과 국제적 규칙의 조화를 위해서는 강력한 연방규제의 역할이 요구될 수 있다. 새로운 미국의 규칙이 수입품에 대한 비관세장벽(non-tariff barriers)으로서 작용할 수 있다는 염려를 신중히 평가하여야 한다.

경제규제는 하여서는 안 된다는 추정

정부의 조치는 뜻밖에도 유해할 수도 있고, 또한 유익한 규제조차도 시장의 효율성을 방해할 수도 있다. 그 때문에, 어떤 종류의 규제조치는 행하여서는 안 된다는 추정이 작용한다. 경제이론과 실무경험의 양 쪽에 비추어 이하에 시사하는 종류의 규제의 필요성을 입증할 시에는 특히 엄격한 입증책임(burden of proof)이 요구된다.

- 경쟁시장에 있어서의 가격통제
- 경쟁시장에 있어서의 생산 또는 판매의 할당
- 잠재적 문제에 대하여 임의기준이나, 구입자나 사용자에게 위험성에 관한 정보를 개시함으로써 충분히 대처할 수 있는 경우에, 재화나 서비스의 획일적 품질기준을 강제하는 것
- 다음의 경우 이외의 고용 또는 생산에 대한 참가의 통제 : (a) 안전 및 위생상의 보호가 불가결한 경우(예 : 상업파일럿을 위한 연방항공국(FAA) 시험), 또는 (b) 공유재산자원의 사용관리(예 : 어업, 전파채널, 연방정부 공용지, 연안구역)

C. 대체적인 규제접근

연방정부에 의한 규제조치가 적당하다고 판단한다면, 다음은 대체적인 규제접근 (alternative regulatory approaches)을 검토할 필요가 있다. 통상, 준비단계의 분석에서 대체안의 몇가지를 소거할 수 있고, 행정명령의 정식의 원칙에 따라서 평가를 행함에 즈음하여 검토가능한 수의 대체안이 남는다. 상세분석으로 돌리는 대체안의 수와 그 선택은 판단을 요하는 바이다. 철저성과 분석능력의 현실적 한계와의 사이에서 어느 정도 밸런스를 취하지 않으면 안 된다. 이러한 조건을

염두에 두고, 그럼에도 불구하고 적절한 대체안을 특정하기 위해서는 규제의 모두의, 혹은 일부의 특성 또는 조항의 수정을 여러 가지 찾아보아야 한다. 이하에서는 검토해야 할 대체적인 규제조치들을 들어 본다.

제정법에 의해 정의되는 다른 대체안(Different Choices Defined by Statute)

제정법이 특정의 규제요건을 마련하고 있고 정부기관이 그것보다 엄격한 기준을 검토하고 있는 경우, 그 특정의 제정법상의 요건을 포함하는 제정법상 기관이 가지는 재량의 범위내에 있는 합리적인 대체안의 편익 및 비용을 고찰하여야 한다.

다른 준수일(Different Compliance Dates)

규제의 타이밍도 또한 그 순편익에 중요한 영향을 미칠런지도 모른다. 실시의 지체에 의해 장래의 편익에 큰 손실이 발생할 수 있는 경우, 준수일(compliance dates)의 차이에 의해 편익이 크게 변하게 될 가능성이 있다(예 : 실시의 지체가 산란하는 群體의 대폭감소, 그리고 어업의 위기를 초래할런지도 모르는 경우). 마찬가지로, 생산운영의 계획에 1년 이상을 필요로 하는 산업에 있어서 준수일의 지체에 의해 규제준수비용은 대폭 다르게 된다. 이 경우, 즉시 발효하는 규제보다 충분한 리드타임을 마련한 규제 쪽이 상당히 낮은 총비용으로 그 목적을 달성할 수 있을 가능성이 높다.

다른 강제수단(Different Enforcement Methods)

가장 적절한 인센티브(유인)를 주는 연방정부, 주정부, 지역당국의 강제를 위한 준수대체안으로는 실지검사(on-site inspections), 정기보고,

준수위반금의 설정 등이 있다. 대체적인 모니터링(추적조사) 방법이나 보고방법이 편익과 비용에 있어서 변화하는 경우에는 가장 적절한 강제적인 틀을 특정하지 않으면 안 된다. 예를 들면, 상황에 따라서는 무작위추출의 모니터링이나 파라메틱 모니터링(parametric monitoring)은 적은 비용으로 계속적 모니터링과 같은 정도의 효과가 있다.

다른 엄격도(Different Degree of Stringency)

일반적으로 규제에 관련된 편익 및 비용은 어느 쪽도 엄격도에 따라 상승한다 (다만, 한계비용은 일반적으로 엄격도와 함께 증가하지만, 다른 한편 한계편익은 감소할 가능성이 있다). 다른 집단에 있어서의 편익 및 비용의 규모, 그리고 분배와 엄격도 사이의 상관관계를 충분히 이해하기 위해 대체적인 엄격도를 몇가지 연구하여야 한다.

기업규모마다 다른 요건(Different Requirements for Different Sized Firms)

예상되는 규제준수비용 혹은 예상되는 편익에 있어서의 추계차이에 기초하여 대기업과 소기업에서는 다른 요건을 마련하는 것을 검토하여야 한다. 규제되는 기업의 규모에 따라 편익 및 비용의 균형점은 다르다. 특히 규제준수에 필요로 되는 고정비용이 큰 경우에, 소기업은 규제를 준수하기 위한 비용이 더욱 무거운 것으로 될런지도 모른다. 이와 반대로, 오로지 단지 그 세그먼트가 보다 다액의 비용의 부담능력이 있다는 이유만으로 규제대상산업의 어떤 세그먼트에만 보다 무거운 부담을 과하는 것은 효율적이지 않다. 이것에는 잠재적으로 가장 생산성이 높은 기업에 대해 그 기업이 창출하고 있는 손해에 상응하지 않는 비용을 지우게 할 가능성이 있다. 게다가 많은 소규모주체에게 중대한 영향을 주는 규제는 규제유연성법(5 U.S.C. 603(c), 604)

에 규정된 요건에 해당하는 것에 유의할 필요가 있다.

지역마다 다른 요건(Different Requirements for Different Geographic Regions)

정부의 규제에 의해 국가의 모든 지역이 균등하게 편익을 얻는 경우는 거의 없다. 또한 비용이 전국적으로 균등하게 분담된다는 것도 우선 생각하기 어렵다. 지역에 따라 편익 및/또는 비용의 격차가 큰 경우에는 다른 지역마다 다른 요건을 마련하는 것을 가능성으로서 검토하여야 한다.

설계기준보다 성과기준(Performance Standards Rather than Design Standards)

성과기준(performance standards)이란 결과에 향하기 위한 방법을 특정하는 것이 아니라 성과의 점에서의 요건을 나타내고 있다. 성과기준은 규제대상자에게 가장 비용효과가 좋은 방법으로 규제목적 달성을 위한 유연성이 주어지기 때문에, 엔지니어링기준이나 설계기준보다도 일반적으로 뛰어나다. 대체로, 유연성이 보다 큰 규제대상자의 코스트 삭감과, 모니터링 그 밖의 방법에 의해 준수를 철저하게 하는 비용의 쌍방을 고려에 넣지 않으면 안 된다.

직접관리보다 시장지향접근(Market Oriented Approachs Rather than Direct Controls)

경제장려책을 사용한 시장지향 접근방법(market-oriented approaches)을 찾아야 한다. 이러한 대체안에는 수수료, 벌금, 보조금, 매매가능한 허가나 상쇄법, 부채나 재산권의 변경(보험회사 및 보험가입자의 인센티브를 변경하는 보험증권을 포함한다.), 그리고 채권(펀드), 보험이나

보증서의 요구가 있다. 시장지향 접근의 일례로, 의무지어져 있는 대기배출기준을 능가하는 그 이상의 배출삭감을 달성하기 위해 크레디트를 평균화하거나, 예탁하거나, 그리고/또는 거래하는 것을 인정하는 제도(ABT)가 있다. ABT 제도는 비용삭감 또는 조기의 혹은 보다 큰 편익달성에 있어서 매우 가치가 있는 것으로 될 수 있다. 특히 생산라인, 시설 혹은 기업에 의해 준수달성비용이 다른 경우에는 그렇다. ABT는 배기공마다가 아니라 어떤 지역의 대기의 질이 허용범위 밖으로 되는 상태(예를 들면, 어떤 지역의 오염농축에 의한 「핫 스팟」(hot spots))를 일으키지 않는 한, 공장, 기업 혹은 지역마다 인정된다.

규제보다 정보를 이용하는 방법(Informational Measures Rather than Regulation)

정보부족이나 정보의 비대칭성에서 발단하는 시장의 실패에 대처하려고 개입을 기도하고 있다면, 많은 경우 정보를 이용한 구제가 바람직하다. 정보의 입수가능상황을 개선하는 대책으로서 정부는 의한 표준화된 시험이나 등급부여시스템(rating system) (이것들의 사용은 의무적일 수도 혹은 임의적일 수도 있다.)의 확립, 법정개시요건설정 (예 : 광고, 라벨 부착, 봉입), 정부에 의한 정보제공 (정부간행물, 전화 핫라인, 공익방송 아나운서) 등이 있다. 정보의 입수상황을 개선하는 규제대책, 특히 제품의 숨겨진 특성에 관한 것의 쪽이 강제적인 제품기준이나 금지보다도 소비자에게 보다 많은 선택방안을 제공한다.

구체적인 정보를 사용한 조치에 관해서는 그것들의 편익 및 비용의 점에서 평가하여야 한다. 정보를 사용한 조치의 영향 중에는 용이하게 간과되어 버리는 것이 있다. 소비자용제품의 법정개시요건비용에는 의무지워지는 정보의 수집과 전달에 관련된 비용뿐만 아니라, 필요정보로 치환된 정보의 순편익이 상실되는 것도 포함된다. 또한 그

밖의 비용으로서는, 제공정보가 무시되거나 혹은 잘못된 해석을 하게 하는 영향, 그리고 법정개시가 줄러지도 모르는 인센티브에 의한 제품이나 서비스의 어떤 특정의 특징에 대한 과잉투자에서 발생하는 비효율성 등이 있다 [원문불명료].

대체적인 정보를 사용한 조치의 편익 및 비용에 관한 정보가 불충분하고 명확한 선택을 할 수 없는 경우, 규제목표를 달성하기 위해 충분하기는 하지만 가장 개입적이지 않은 정보대체안을 검토하여야 한다. 정보에 관한 시장의 실패를 시정하는 것이라면, 정부가 그 사용을 의무지우는 것 없이 표준화된 시험이나 格附시스템을 확립하는 것만으로 충분할런지도 모른다. 왜냐하면 그 시스템에서 고득점을 마크한 경쟁기업은 그 사실을 공표하는 인센티브를 가지기 때문이다.

D. 분석적 접근(Analytical Approaches)

비용편익분석(BCA) 및 비용효과분석(cost-effectiveness analysis: CEA)은 어느 것도 대체적인 규제의 선택지에 있어서 가능성이 높은 결과를 특정하고 평가하는 체계적인 틀을 제공하는 것이다. 중대한 규칙제정에 있어서, 가능한 경우에는 언제나 양 쪽의 분석수법을 사용하여 지원하여야 한다. 구체적으로, 중대한 규칙제정의 주요한 편익이 공중의 위생 및 안전을 개선하는 것인 경우에 있어서는 예상되는 위생 및 안전상의 결과를 나타내는 유효한 효과척도가 개발될 수 있는 범위내에서 모두 CEA를 준비하여야 한다. 게다가 예상되는 주요한 위생 및 안전상의 성과에 유효한 금전적 가치가 할당될 수 있는 범위내에서, 위생 및 안전에 관한 주요한 규칙제정에 대한 BCA도 행하여야 한다. 이러한 분석의 실시에 있어서, 제정법상의 제한내인 것을 조건으로 복수의 규제 및 기관에 걸치는 편익·비용을 추정할 시에 일관성 있는

분석이 보다 큰 목표인 것을 염두에 두는 것이 필요하다. 이러한 일관성이 유지되지 않으면, 소정의 자원소비수준에서의 리스크 삭감의 최대화가 도모되지 않을 우려가 있다. 기타 모든 중대한 규칙제정에 있어서 BCA를 행하여야 한다. 주요한 편익항목의 일부가 금전단위로 표현되지 않는 경우에는 CEA도 행하여야 한다. 편익, 비용 및 효과에 관하여 정량적 정보가 전혀 산출불가능한 드문 케이스의 규제분석에서는 논점이나 증거의 정성적 기술을 제시하여야 한다.

비용편익분석(BCA)

BCA의 두드러진 특징은 편익 및 비용의 쌍방이 금전단위로 나타내어지고, 이것에 의해 공통의 척도를 사용하여 여러 가지 특성의 다른 규제대안(regulatory options)을 평가할 수 있는 것이다.⁴⁾ 순서대로 엄격도가 높은 규제대체안의 편익의 증가분 및 비용의 증가분을 측정함으로써 순편익을 최대화하는 대체안을 특정할 수 있다.

예측되는 편익과 비용의 절대치의 차인 순편익의 크기는 어떤 정책이 다른 정책보다 효율적인지 여부를 시사하고 있다. 비용에 대한 편익의 비율은 순편익의 지표로서 의미가 있는 것은 아니고, 그러한 목적으로 이것을 사용해서는 안 된다. 이러한 비율만을 검토하는 것은 잘못된 결과를 낳을 가능성이 있는 것이 잘 알려져 있다.

편익 혹은 비용이 금전단위로 나타내어질 수 없는 경우에도 더한층 물리적인 단위에 있어서 측정하는 것을 시도하여야 한다. 물리적 단위의 측정이 불가능한 경우에 있어서는 그래도 편익 및 비용을 질의 면에서 기술하여야 한다. 질의 면에서의 정보에 관해서는 『편익 및 비용의 추계치의 진전』을 참조.

4) 참조 : Mishan EJ (1994), *Cost-Benefit Analysis*, forth edition, Routledge, New York.

중요한 편익 및 비용이 금전단위로 나타내어질 수 없는 경우에는 BCA의 유용성은 저하하고, 그 경우의 순편익산정은 관련하는 모든 편익 및 비용의 충분한 평가를 제공하는 것은 아니기 때문에, 도리어 오해를 초래하는 경우도 있을 수 있다.

수량화되지 않은 요인의 중요성을 특정함에 있어서는 전문적인 판단력을 행사하여야 하며, 추정되는 순편익에 기초한 대체안의 순위를 이러한 요인이 어떻게 변하는지 최선을 다해 사정하여야 한다. 수량화되지 않은 편익 및 비용이 중요하게 되는 것과 같은 경우에는 수량화되지 않은 어떤 요인이 규제결정에 있어서의 고찰을 정당화하기 위해 중요성이 높은 것인지 권고하여야 한다. 이 이론에는 또한, 이러한 수량화되지 않은 요인을 중요하다고 특정한 것을 지지하는 명확한 설명을 넣어야 한다. 이 경우에는 의사결정자 및 그 분석의 다른 사용자가 분석전체에 대한 이들 요인의 잠재적인 중요도를 이해하는 일조가 되도록 閾値分析(threshold analysis)을 실시하는 것도 검토하여야 한다.

비용효과분석(CEA)⁵⁾

비용효과분석은 관련하는 편익 혹은 비용 모두의 금전가치화를 필요로 함이 없이, 이용가능한 자원을 가장 효과적으로 사용할 수 있는 선택지를 특정하는 정확한 방법을 제공한다. 일반적으로 비용효과분석은 동일한 주요한 결과 (예 : 보호되는 습지대의 면적증가) 혹은 단일의 수치지표에 통합할 수 있는 복수의 결과 (예 : 건강개선의 단위)를 가져오는 일련의 규제조치를 비교하는 것을 목적으로 하고 있다.

5) CEA의 상세한 의론에 관해서는 다음을 참조 : Gold, ML, Siegel, JE, Russell, LB, and Weinstein, MC (1996), *Cost Effectiveness in Health and Medicine: The Report of the Panel on Cost-Effectiveness in Health and Medicine*, Oxford University Press, New York.

평균치를 기초로 한 비용효과의 결과는 매우 신중히 다룰 필요가 있다. 이것들은 편익비용비율(benefit-cost ratios)과 같은 결점을 가지고 있다. 가장 높은 편익비용비율을 나타낸 대체안이 항상 순편익을 최대화하는 것이라고는 말할 수 없는 것과 마찬가지로, 가장 작은 비용효과비율을 나타낸 대체안이 최량의 선택이 아닐런지도 모른다. 비용효과평균에 기초한 정책선택 시에 발생할 수 있는 잘못을 회피하는데는 증분비용효과분석 (이하에서 상술)이 일조가 된다.

「효과」측정이 대체안이 가져오는 결과를 적절하게 측정할 수 없는 때에는 CEA도 오해를 일으킬런지도 모른다. 예를 들면, 삭감된 오염물질배출 톤수로 효과가 측정된 경우, 다양한 오염물질의 배출삭감이 동일한 건강상 및 환경상의 편익을 가져오는 것이 아닌 한, 비용효과 추정치는 오해를 일으킨다.

어떤 범위의 대체안(예 : 엄격도가 다르다)을 특정한 경우, 순서대로 엄격도가 보다 높은 요건과 증분비용효과를 비교할 뿐만 아니라, 베이스라인과 비교하여 각 선택지의 비용효과를 결정하여야 한다. 다른 대체안 전체에 걸치는 비교가 가능한 비용효과추정치 일습(array)을 제시하는 CEA가 이상적이다. 그렇지만 다수의 선택지 (일어날 수 있는 상호작용효과를 포함시킨다)가 있는 경우에 가능성이 있는 조합 모두를 분석하는 것은 현실적이지 않다. 이러한 경우에는 자신의 판단으로 면밀한 검토에 적합한 상당한 범위의 대체안을 선정하여야 한다.

증분비용효과비율을 구축하여 비교할 시에는 여러 가지의 대체안은 서로 배타적인지, 혹은 조합될 수 있는 것인지 여부를 신중히 결정하여야 한다. 만약 조합될 수 있다고 한다면, 다른 규제예산의 제약 (묵시적이든 명시적이든) 하에서 어느 쪽이 바람직한 것인지를 검토하여야 한다. 또한 강자·약자지배의 원리(principles of strong and weak

dominance)로 결론지워진 열등한 대체안에 관해서는 검토대상에서 제외하여야 한다.⁶⁾

가능성이 있는 다양한 규제조치군의 분석전체에 걸쳐서 일관성이 있다면 CEA의 가치는 높아진다. 일관성을 달성하기 위해서는 어떠한 CEA이더라도 두 가지의 중요한 요소를 신중히 구축해 갈 필요가 있는 바, 즉 그것들은 비용과 대체적인 정책선택지의 성과척도인 『성과』이다.

비용측정에 관해서는 공적인지 사적인지를 불문하고 사회의 관련비용 전부를 확실히 포함시키도록 하여야 한다. 규칙제정은 또한, 비용절감 (예 : 신기술에 관련한 에너지절약)도 가져올 가능성이 있다. 비용성과비율의 분자는 요건을 준수하기 위해 부담되는 총비용 (때로는 비용『합계』라고 일컬어진다)에서 온갖 비용절약분을 뺀 것으로서 정의되는 순비용을 반영하여야 한다. 효과를 비용효과비율의 분자와 분모의 양 쪽에서 중복하여 카운트하지 않도록 주의할 필요가 있다. 예를 들면, 생존연수가 이미 효과척도로서 분모에서 사용되어 있는 경우에, 생존연장에 관한 추정금전가치를 총비용에서 빼는 것은 옳지 않다.

『효과』의 척도를 구축할 시에, 구명되는 생존자수나 늘어난 생존연수 등의 최종적인 성과의 쪽이 삭감된 오염물질 톤수, 회피된 총돌수, 회피된 질환환자수 등의 중간산출치보다도 바람직하다. 측정되는 단위의 질이 다양한 경우 (예 : 습지대의 에이커는 그 생태학상의 편익이라는 점에서 크게 다르다.)에는 그 척도가 선택된 『성과』척도의 가치에 있어서의 변동성을 파악하는 것이 중요하다. 효과척도의 선정에 관한 설명을 하여야 한다.

6) 참조 : Gold, ML, Siegel, JE, Russell, LB, and Weinstein, MC (1996), *Cost Effectiveness in Health and Medicine: The Report of the Panel on Cost-Effectiveness in Health and Medicine*, Oxford University Press, New York, pp. 284-285.

규제가 복수의 다른 편익결과를 가져올 가능성이 있는 경우에는, 분석에 넣는 효과척도가 복수이기 때문에 비용효과비교의 해석이 더욱 곤란하게 된다. 단일의 척도에 도달하기 위해서는 공통점이 없는 편익 카테고리의 가치를 측정할 필요가 있지만, 이 산정에는 BCA에서 직면하는 것과 마찬가지로의 곤란이 부상한다. 모든 규제의 다른 편익에 타당한 금전가치를 할당할 수 있는 것이면 그렇게 해야 한다. 그러나 이 경우에는 CEA가 아니라 BCA를 행하는 것이 된다.

어떤 규제의 보조편익 중 모두는 아니더라도 일부의 금전가치는 추정할 수 있지만 주요한 효과척도에 금전가치가 할당될 수 없을 때에는, 총비용추계치에서 보조편익의 금전가치추계치를 빼고 추계비용순액을 산출하여야 한다. (이 규칙의 비용순액추계치는 마이너스의 수가 될 가능성이 있다. 요컨대, 규칙의 금전가치화된 편익이 비용을 상회하고 있는 것이 된다.) 보조편익 중에서 몇 가지의 가치를 추계할 수 없는 것이 있었던 경우에는 비용효과비율은 실제보다 지나치게 강조되기 때문에, 분석 중에서 이 뜻을 넣어야 한다. 비용순액추계치에 편입되어 있지 않은 편익이나 비용이 있다면, CEA에서는 명쾌한 선택을 얻을 수 없다. 제정법이 달성해야 할 편익의 수준을 특정하고 있는 경우에는 CEA를 사용하여 규제대체안들을 비교하는 것도 좋을 것이다.

공중위생 및 안전에 관한 규칙제정을 위한 효과측정기준

공중위생 및 안전에 관한 규칙제정에 CEA를 적용하는 경우에는 규제대체안을 비교할 수 있도록 하는 효과척도를 한 가지 이상 선정하지 않으면 안 된다. 기관에서는 현재 여러 가지의 효과척도가 사용되고 있다.

구명되는 생존자수, 암환자감소수, 예방되는 對痲痺數 등은 상대적으로 단순한 척도이다. 이러한 척도는 때로는 구명되는 생존자수나

구명되는 생존년수 등의 사망수에 관한 정보밖에 설명하지 못한다. 또한 救命「生存同等者」(equivalent lives: ELs)의 수나 구명된 「質調整된 생존년수」(quality-adjusted life years: QALYs)의 수 등의 보다 복잡하고 통합화된 효과척도도 있다.

통합화된 효과척도의 주요한 장점은 이것들로부터 若年死(premature death)뿐만 아니라, 병적 상태 (치명적이지 않은 질병, 상처, 장애 및 생활의 질)에 대한 규칙의 영향도 설명할 수 있는 점이다. 병적 상태의 영향을 포함시키는 것은 다음과 같은 이유에서 중요하다. 즉, (a) 질병 중에는 若年死를 일으키기 보다는 고통이나 괴로움을 일으키는 것 (예 : 천식)이 있다, (b) 인구 그룹 중에는 병적 상태의 율이 높은 것으로 알려져 있는 그룹 (예 : 고령자와 빈곤층)이 있고, 따라서 병적 상태의 측정에 강한 관심을 가지고 있다,⁷⁾ (c) 규제대체안 중에는 若年死보다도 병적 상태를 막는 것에 의해 효과가 있는 것 (예 : 진보된 에어백의 디자인은 에어백에 의한 致命傷防止頻度を 바꾸는 것 없이, 에어백의 팽창에 의한, 치명상이 아닌 부상을 감소시킬 가능성이 있다)이 있다.

그러나 이러한 통합화된 척도의 주요한 결점은 그것들이 사람들의 선호의 유효한 척도를 나타내기 위해서는 한정적 가정을 몇 가지 충족시키지 않으면 안 된다는 점이다.⁸⁾ 예를 들면, QALY 척도는 사람들이 건강에 관련한 생활의 질을 개선하기 위해 단념하는 餘命年數는 남겨진 여명기간 여하로 결정되는 것은 아니라는 암묵의 가정을 하고 있다. 따라서 만약 어떤 사람이 소정의 건강개선을 위해 여명 50년 중 10

7) Russell LB and Sisk JE (2000), "Modeling Age Differences in Cost Effectiveness Analysis," *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 16(4), 1158-1167.

8) Pliskin JS, Shepard DS, and Weinstein MC (1980), "Utility Functions for Life Years and Health Status," *Operations Research*, 28(1), 206-224.

년을 단념하는 것을 아끼지 않는다고 한다면, 그 혹은 그녀는 여명 5년 중의 1년도 단념하는 것을 아끼지 않는다는 것으로 된다. 이러한 가정으로부터 사람들의 선호가 괴리되어 있는 정도만큼, QALY를 사용한 CEA의 분석결과는 代償支拂意思尺度⁹⁾(willingness-to-pay-measures)를 기초로 한 분석결과와 다르다. 지불의사는 선호를 평가할 시에 일반적으로 바람직한 경제학상의 수법이지만, 의료 및 건강분야에 적용할 시의 CEA 수법은 개인의 지불의사를 사용해서는 건강상의 변화를 평가하지 못한다. 사망률 및 병적 상태 쌍방에 중대한 영향을 주는 규칙을 책정하는 경우에 CEA를 행할 때에는 적어도 한 가지 이상의 통합된 효과척도의 사용을 검토하여야 한다.

특정한 규칙제정상황 하에서 CEA를 행할 때에는 모든 인구구분에 대하여 공정한 대우를 확보하기 위해 적절한 조정을 행하는 용의가 필요하다. 효과척도의 선정 및 실행에 있어서 공평성은 중요하다. 예를 들면, 우연히 장애자의 율이 높은 어떤 人口群을 대상으로 한 救命規則 (요컨대, 장애에 영향을 주기 위해 규칙이 의도된 것이 아닌 경우)을 평가하기 위해 QALY가 사용된 경우, 규칙이 수명을 단축시키는 장애가 있는 사람들의 목숨을 구한다는 이유만으로, 구명되는 생존년수를 반드시 줄여서는 안 된다. 장애가 있는 인구군의 구명되는 추정생존년수는 당해 年齡層群의 평균추정수명의 정보를 기초로 하여야 하는 것을 분석상의 단순성과 공평성의 쌍방이 시사하고 있다. 보다 일반적으로는, 추정수명이나 생활의 질에 수치적 조정을 행할 때에는 어떤 특정의 인구통계상의 집단이나 소득자층이 지배적인 서브그룹으로부터 얻어진 정보보다 인구평균의 정보사용을 분석자는 우선하여야 한다.

OMB에서는 어떤 특정한 효과척도의 사용을 일체 기관에 의무지우고 있지 않다. 사실, 다른 통찰이나 시점이 얻어지는 복수의 효과척도

9) Hammitt JK (2002), "QALYs Versus WTP," *Risk Analysis*, 22(5), pp. 985-1002.

를 사용하여 얻어진 결과를 보고할 것을 OMB는 기관에 장려하고 있다. 규제분석에서는 어떤 척도가 왜 선정되고, 어떻게 실시되었는지 설명할 필요가 있다.

효과척도의 선정에 관하여 주어진 분석상의 재량은 동일한 상처나 질병을 기관이 어떻게 평가하는가 라는 점에서 不整습을 초래하고 있고, OMB와 국민이 다른 효과척도를 채용한 규칙제정간의 의미 있는 비교를 이끌어내는 것을 곤란하게 된다. 그 결과, OMB와 국민이 다른 척도를 채용하고 있는 규칙제정간의 『사과 대 사과의 비교』 구축이 가능하도록, 사망률 및 병적 상태의 데이터, 영향을 받는 인구군의 연령 분석, 그리고 病狀 및 외상의 심각도와 기간을 포함하여 기초로 되는 데이터를 기관은 홈페이지 상에서 OMB와 국민에게 공개하여야 한다.

연방정부 전체의 사용목적에서 하나 또는 복수의 이러한 통합화된 척도를 선정하는 것에 관해서는 미묘한 기술적 및 윤리적 문제가 있다. 의학연구소(IOM)가 이러한 여러 가지의 척도 및 학식자 사이에서 제창되어 온 그 밖의 척도의 장점 및 단점을 평가하기 위해 비용효과 분석과 생명윤리의 전문가조사원단을 모을런지도 모른다. IOM의 가이드는 공중위생 및 안전에 관한 규제의 효과측정을 어떻게 개선해 가는가 라는 것에 관하여 유익한 통찰을 연방정부기관 및 OMB에 줄 것이라고 OMB는 확신하고 있다.

분포효과(Distributional Effects)

규제의 비용을 부담하는 사람들과 그 편익을 향수하는 사람들은 종종 일치하지 아니한다. 『분포효과』(distributional effect)라는 용어는 여러 가지 방법 (예 : 소득계층, 인종, 성별, 산업섹터, 지리)으로 나눈 인구군 및 경제에 걸치는 규제조치의 영향을 가리킨다. 규제의 편익

및 비용은 또한 아마도 수세대에 걸치는 시간에 걸쳐서도 불균등하게 분배될 가능성이 있다. 분포효과는 규제 조치에서 파생한 『이전지출』(transfer payments)을 통하여 일어나는 경우도 있을 수 있다. 예를 들면 수수료를 통하여 징수한 수입, 제공된 서비스의 비용초과액에 대한 추가요금, 또는 세금이 이전지출이다.

의사결정자가 경제효율에 주는 영향과 함께 분포효과를 적절히 고려할 수 있도록, 규제분석에서는 분포효과를 따로 기술할 필요가 있다 (요컨대, 어떤 특정한 관련이 있는 하위인구군 사이에서 편익 및 비용의 쌍방이 어떻게 분배되는가). 행정명령 제12866호는 이 접근을 승인하고 있다. 분포효과가 중요하다고 생각되는 경우, 어떤 특정한 그룹에 주는 영향의 심각도, 예상, 규모 등을 포함하여 가능한 한 수량적으로 여러 가지 규제대체안(regulatory alternatives)의 영향을 기재하여야 한다. 규제대체안이 다른 그룹에 대한 대우나 결과에 중대한 변경을 일으키게 하는 것과 같은 상태에는 주의가 필요하다. 시장가격의 변경을 통하여 이전되는 수입의 분포에 관한 효과는 중요할 수 있으며 때로는 사정하기 곤란한 경우도 있다. 특히 세대간의 효과가 우려되는 경우, 異時點間의 분포결과를 사정하는 기초를 제공하기 위해 장기에 걸치는 편익 및 비용의 흐름에 관한 정보도 분석 중에서 제시하여야 한다.

E. 편익 및 비용의 산출과 측정

이 장에서는 행정명령 제12866호 및 『규제를 알권리에 관한 법』에서 의무지워져 있는 편익 및 비용추계치의 준비에 관한 가이드라인을 제공한다. 전 장까지의 논의가 분석함에 있어서 검토해야 할 대체안의 취급가능수 및 사용해야 할 적절한 분석수법을 특정하는데 도움이 될 것이다.

일반사항(General Issues)

1. 분석의 범위

미국의 시민과 거주자에게 발생하는 편익 및 비용에 초점을 맞추어 분석을 행하여야 한다. 미국의 국경을 넘어 영향을 미칠 규제를 평가하는 것을 선택한 경우에는 이러한 영향은 별도로 보고되어야 한다. 분석의 시간틀은 규칙으로부터 발생할 중요한 편익과 비용 모두를 포함하기에 부족함이 없는 길이의 기간을 대상으로 하여야 한다.

2. 베이스라인의 설정

규칙의 편익 및 비용은 베이스라인(baseline)에 대하여 측정할 필요가 있다. 이 베이스라인은 제안된 조치가 없었다면 세계가 어떻게 보이는가의 가장 뛰어난 사정이어야 한다. 적절한 베이스라인을 선정하기 위해서는 이하와 같은 잠재적 요소(potential factors)를 광범위하게 고려하는 것이 필요할 것이다.

- 시장의 발전
- 예상되는 편익 및 비용에 영향을 주는 외부요인의 변화
- 기관 혹은 그 밖의 정부조직에 의해 공포된 규제의 변경
- 그 밖의 규제에 대한 규제대상단체의 준수의 정도

그 규제가 없는 세계는 현재와 서로 비슷할 것이라고 예상하는 것이 합리적일런지도 모른다. 다만, 이와 같은 경우에는 현행의 정부사업 및 방침이 장래에 주는 영향을 반영한 베이스라인으로 하여야 한다. 기존의 규제의 심사(review)에서는 그 규제 프로그램에 『변경 없음』이라고 가정하는 베이스라인이 대체로 규제대체안의 평가에 있어서 적

절한 기초를 제공한다. 두 가지 이상의 베이스라인이 타당하고 베이스라인의 선택이 편익 및 비용의 추계에 크게 영향을 주는 경우, 편익 및 비용을 이러한 대체적인 베이스라인에 대하여 측정하는 것을 검토하여야 한다. 그렇게 함으로써 그 밖의 기관의 규제에 관하여 다른 가정을 상정하는 것의 편익 및 비용에 대한 영향, 혹은 자신의 기관의 기존규칙에 대한 준수의 정도를 분석할 수 있다. 어느 경우이든, 동일한 베이스라인에 대하여 편익 및 비용을 평가하지 않으면 안 된다. 감응도분석에서 사용한 베이스라인의 합리성에 관해서도 논하여야 한다. 사용하는 베이스라인 각각에 관하여 자신의 예견에 있어서의 중요한 불확실성을 지적하여야 한다.

환경보호청(EPA)의 1998년 최종 PCB 처리규칙은 다른 복수의 베이스라인을 사용한 좋은 예이다. EPA는 각각이 기존의 규제요건의 다른 해석을 반영하고 있는 몇 가지의 대체적인 베이스라인을 사용하였다. 특히, 어떤 베이스라인에서는 EPA의 1979년 규칙의 문자 그대로의 해석(literal interpretation)을 반영시키고, 다른 베이스라인에서는 1998년 개정의 직전 해에 있어서의 그 규칙의 실제의 수행을 반영시켰다. EPA의 실시방침에 있어서의 중요한 발효변경은 규제 프로그램의 비용에 영향을 줄 가능성이 있는 것이 이 복수의 베이스라인의 사용에 의해 예증되었다. EPA가 1979년 PCB 처리규칙을 채택한 후, EPA의 방침변경 (특히 지방자치단체의 쓰레기매립지에서 자동차의 『강판 부스러기』(shredder fluff) 처리를 허가)에 의해 프로그램의 비용이 연간 5억 달러 이상 삭감되었다.

몇몇 케이스에서는 규제조치가 없는 경우에도 어떤 규칙의 대부분이 자기가 실시하고 있는 제정법상의 요건을 단지 바꿔 말하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 케이스에서는 법제정 이전의 베이스라인을 사용하여야 한다. 기관이 재량권을 가지고 있는 분야를 떼어내는 것

이라면, 조치의 재량적 요소를 평가하기 위해 법제정 후의 베이스라인을 사용해도 좋을 것이다.

3. 대체안의 평가

사용가능하였던 대체안 및 왜 그 밖의 것이 아니라 그 대체안을 선택하였는가라는 이유를 기술하여야 한다. 전술한 바와 같이, 법이 규정하는 수법보다 인센티브에 의지하는 대체안 및 폭 넓은 유연성을 제공하는 대체안의 쪽이 종종 더욱 비용효과가 높다. 예를 들면 사용료와 정보보급은 직접적 명령강제형 규제(direct command-and-control regulation)의 좋은 대체안이 될 수 있다. 명령통제형의 규제 프로그램에서는 성과에 기반을 둔 기준(performance-based standards)의 쪽이 계획, 행동, 준수방법 등을 특정한 기준보다도 일반적으로 유리한 점이 많다.

규칙의 중요한 특질이나 조항에 맞는 적절한 대체안 모두를 신중히 검토하여야 한다. 전술한 논의는 적절한 대체안의 예를 개설하고 있다. 표준(엄격도 등)에 대한 대체안의 「연속체」(continuum)가 있는 경우에는 일반적으로 적어도 세 가지의 선택지를 분석하여야 한다. 즉, 보다 바람직한 선택지, 보다 바람직한 선택지에 의해 실현되는 편익을 넘는 추가편익(그리고 아마도 비용도 더 많이 든다.)을 달성하는 더욱 엄격도가 높은 선택지, 그리고 보다 바람직한 선택지보다도 적은 비용이 드는(그리고 아마도 더 적은 편익을 가져온다.) 보다 엄격도가 낮은 선택지의 세 가지이다.

면밀히 검토할만한 합리적인 대체안을 선정하여야 한다. 몇몇 케이스에서는 규제 프로그램은 기술적인 실현가능성의 한계에 있는 선택지 혹은 그것에 가까운 선택지에 초점을 맞추고 있다. 이 경우의 분석에서는 보다 엄격도가 높은 선택지를 심사할 필요는 없을 것이다. 분석한 각각의 선택지에 관하여 예상되는 편익과 그것에 대응하는 비

용의 비교를 하여야 한다.

단지 선정 한 베이스라인과 기관이 바람직하다고 본 선택지와 의 비교를 보고하는 것만으로는 충분하지 않다. 대체적인 선택지의 편익 및 비용을 보고할 시에는 항상 편익 및 비용의 합계와 增分의 양 쪽을 제시하여야 한다. 편익 및 비용의 증분은 다음으로 엄격도가 낮은 대체안에 관한 각각 대응하는 추계치와의 차로서 제시하여야 한다.¹⁰⁾ 증분효과(incremental effects)는 다음으로 엄격도가 보다 낮은 대체안과의 단순한 차인 것을 강조하는 것이 중요하다. 『다음으로 최선』인 대체안과의 비교에 관한 결과는 매우 유익할 것이다.

몇몇 케이스에서는 폭 넓은 선택지의 일습을 분석하는 것을 결정할 런지도 모른다. 1998년 에너지청(DOE)은 냉장고나 냉동고의 에너지 효율기준을 새로이 설정함에 있어서 다수의 선택지를 분석하고, 관련성이 있는 영향에 관하여 대량의 정보를 제공하였다. 냉동고가 위에 탑재된, 어떤 한 가지의 클래스의 냉장고에 대하여 20 이상의 대체성능기준(alternative performance standards)을 조사한 이 분석에 의해 DOE는 가장 매력이 적은 선택지에 비하여 냉장고 1대당 200달러 이상의 추계순편익(estimated net benefits)을 새로 만들어 내는 선택지를 선정할 수 있었다.

어떤 규칙이 다수의 특유한 조항을 포함할 때에는 별도로 다른 규제 조항의 편익 및 비용을 분석하여야 한다. 어떤 하나의 조항의 존재가 다른 조항에서 발생하는 편익 혹은 비용에 영향을 주는 경우에는, 분석은 더욱 복잡화하게 되기는 하지만 조항을 따로따로 조사할 필요성에는 변함이 없다. 이 경우, 제안된 규제의 순편익을 그것이 있는

10) 가장 엄격도가 낮은 대체안에 관해서는 베이스라인과 비교하여 편익 및 비용의 증분을 추계하여야 한다. 따라서 이 대체안에 관하여 증분효과는 대응하는 합계치와 같을 것이다. 가장 엄격도가 낮은 대체안보다도 엄격도가 높은 각 대체안에 관해서는 다음으로 엄격도가 낮은 대체안과 비교하여 편익 및 비용의 증분을 추계하여야 한다.

경우와 없는 경우에 있어서 결정하는 것에 의해 각각의 구체적인 조항을 평가하여야 한다.

수가 많고 상호작용효과(interaction effects)가 광범위하게 미치는 것이라면, 가능성이 있는 조항의 조합 모두를 분석하는 것은 실제적이지 않다. 이러한 분석에 있어서 가장 중요한 조항 혹은 관련이 있는 조항을 선정하기 위해서는 판단력의 행사가 필요하다. 검토된 대체안의 모두를 리스트 혹은 표로 정리하고, 어느 것이 주된 분석에서 중요시되어 선정된 것인지 문서화할 것이 요구된다.

또한 규제 어퍼로치의 선정에 영향을 주는 제정법상의 요건도 논하여야 한다. 행정명령 제12866호의 정신과 원칙을 가장 잘 충족시키고 있는 규제조치의 선택이 법적인 제약으로 방해되고 있다면, 이러한 제약을 지적하고 기회비용(opportunit cost)을 추계하여야 한다. 이러한 정보는 규제를 알권리에 관한 법 하에서 연방의회의 입장에서는 유익하게 될 수 있다.

4. 결과의 투명성과 검증가능성

영향력이 있는 그 성질 및 규칙제정 프로세스에 있어서의 그 특별한 역할로부터 규제분석에는 최저한의 품질기준을 마련하는 것이 적절하다. 분석이 합리적으로 입수가 가능한 최선의 과학적, 기술적, 그리고 경제상의 정보에 기초하고 있다는 서류를 제출하여야 한다. 이것을 달성하기 위해서는 전문가 리뷰가 행해져 있는 학술문헌을 입수할 수 있다면 그것에 의지하고 또한 모든 원래의 정보의 출처를 게재하여야 한다.

훌륭한 분석은 투명하여야 하고 또한 그 결과는 검증가능하여야 한다. 분석의 기초를 이루고 있는 기본적 가정, 방법, 데이터를 명확히 기재하고 추계치에 관련하는 불확실성에 관하여 논하여야 한다. 자격

이 있는 제3자가 분석을 읽고 그 분석의 기본요소 및 어떻게 그 추계치가 형성된 것인지를 이해할 수 있어야 한다.

분석에 대한 더 많은 액세스를 제공하기 위해 일반적으로는 그 분석을 부속서류와 함께 인터넷에 공개하여 국민이 그 분석결과를 리뷰할 수 있도록 한다. 또한 외부의 컨설턴트의 이용 및 그들의 자격, 당해 기관과의 계약이력이나 고용이력도 개시하여야 한다(예 : RIA의 서문 중에서). 그 밖의 부득이한 이해(프라이버시, 지적재산권, 기업비밀 등)로 인하여 데이터나 분석의 중요한 요소를 일반공개할 수 없는 경우에는 분석결과에 대한 특히 엄격하고 강고한 체크를 적용하고, 또한 사용된 분석 체크방법을 문서화하여야 한다.

끝으로, 소속 행정기관의 『정보품질 가이드라인』(Information Quality Guidelines) 및 OMB의 『연방정부기관에 의해 발신되는 정보의 품질, 객관성, 활용 및 성실성을 확실히 최대화하기 위한 가이드라인』(Guidelines for Ensuring and Maximizing the Quality, Objectivity, Utility, and Integrity of Information Disseminated by Federal Agencies: 『data quality guidelines』) (<http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg/reproducible.html>)을 확실히 준수하도록 하여야 한다.

편익 및 비용의 추계치(Estimates)의 진전

1. 일반적인 고려사항

분석보고서(analysis document)에서는 선택된 규칙안 및 합리적인 대체안에 관한 기대되는 편익 및 비용에 관하여 기술하지 않으면 안 된다. 제안된 조치가 어떻게 예상되는 편익 및 비용을 가져올 것으로 기대되는가? 사회에 대한 잠재적인 실제의 편익의 증가분 및 비용의

증가분의 금전가치는 어느 정도인가? 그 결과를 제시함에 있어서는 이하의 각호에 따르지 않으면 안 된다.

- 금전가치화된 편익 및 비용의 종류와 발생시기를 시사하는 별개의 일람표를 분석보고서에 포함시키고, 이 일람표에 있어서 추계치를 표시함에 있어서는 실질 베이스의 할인 전의 달러로 할 것 (할인의 상세에 관해서는 후술하는 「할인율」(Discount Rates)을 참조.)
- 수량화할 수 있지만 금전가치화할 수 없는 편익 및 비용을 그 발생시기를 포함하여 열거할 것
- 수량화할 수 없는 편익 및 비용을 기술할 것, 그리고
- 편익 및 비용의 추계치의 근거가 되는 데이터나 조사를 특정하거나 또는 상호참조할 것.

편익 및 비용의 추계치에 불확실한 요소가 포함되는 경우 (상세에 관해서는 후술하는 「불확실성의 취급」을 참조.), 잠재적 결과의 확률분포를 충분히 반영한 편익 및 비용의 추계치 (리스크 삭감의 편익을 포함한다.)를 보고하여야 한다. 가능하다면 편익 및 비용의 확률분포를 제시함과 아울러, 중앙경향치(central tendency)의 보충으로서 상한추계치와 하한추계치, 그리고 기타 추계치를 포함시키는 것이 바람직하다.

기초과학상의 견해의 상위나 지식의 부족 때문에 과학적으로 방어 가능한 확률분포의 구성이 방해되는 경우, 타당한 시나리오에 기초하는 편익 또는 비용을 기술하고, 또한 각각의 대체 시나리오의 기초로 되는 증거와 가정에 관하여 설명하지 않으면 안 된다.

2. 편익 및 비용의 추계에 필요로 되는 주된(주요한) 개념

「기회비용」은 편익 및 비용의 쌍방의 평가에 관한 적절한 개념이다. 「지불의사액」(willingness-to-pay: 「WTP」)의 원칙에 따라 개인이 특

정한 편익을 향수하기 위해 어느 정도를 기꺼이 버리고자 하는지를 측정하는 것에 의해 기회비용의 개념이 파악된다. 일반적으로 경제학자는 WTP를 기회비용의 가장 적절한 척도로 간주하는 경향에 있지만, 개선을 받아들이지 않았던 것에 대한 개인의 보상인 「수취의사액」(willingness-to-accept: 「WTA」)도 기회비용의 유효한 척도가 될 수 있다.

WTP 및 WTA는 특정한 상황에 있어서의 척도로서 동등하다. WTP 및 WTA의 척도는 이하의 상황에 있어서 동등하다고 말할 수 있다. 즉, 규제가 양의 변동보다도 가격의 변동에 영향을 미치는 경우 ; 평가대상의 변동이 적은 경우 ; 이용가능하고 합리적으로 근사한 대체안이 존재하는 경우 ; 소득효과가 작은 경우.¹¹⁾ 그렇지만 실험경제학 및 실험심리학의 실증적 증거에 의해 소득/자산의 효과가 「작은」 경우에도 WTP 및 WTA 간의 측정된 차가 크게 되는 경우도 있는 것을 알 수 있다.¹²⁾ WTP는 일반적으로 비교적 용이하게 측정할 수 있다고 간주되고 있다. 가치의 척도로서 WTP를 채용하는 것은 영향을 받는 모집단의 개인적 선호가 규제분석에 있어서 지표적 요소로 되는 것을 함의한다.

규제의 영향이 미치는 재화와 서비스가 정상으로 기능하는 경쟁시장에서 거래되고 있는 경우, 시장가격은 지불의사액에 기초한 편익 및 비용의 추계에 있어서 충분한 데이터를 제공한다. 대체안의 기회비용에는 그 대체안을 선택한 결과로서 상실된 편익의 평가를 포함한다. 제품 -의약품, 식품첨가물, 또는 유해화학물질- 을 금지한 경우의 기회비용은 예상되는 대용품의 영향의 완화도 고려하지만, 당해 제품의 상실된 순편익 (즉, 상실된 소비자잉여 및 생산자잉여¹³⁾)에 상당한다.

11) 참조 : Hanemann WM (1991), *American Economic Review*, 81(3), 635-647.

12) 참조 : Kahneman D, Knetsch JL, and Thaler RH (1991), "Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias," *Journal of Economic Perspectives* 3(1), 192-206.

13) 소비자잉여(consumer surplus)란 소비자가 財 1단위에 대해 지불하는 금액과 소비자

어떠한 자원의 이용도 이 자원이 이미 소유되고 있든지 구입되어야만 하는지에 관계없이 기회비용을 가진다. 이 기회비용은 요건이 없으면 자원에 의해 가져와질 순편익에 상당한다. 예를 들면, 공장에 관한 규제가 기존의 공장의 부지내에 있어서의 추가적인 토지 또는 건물의 이용에 영향을 미치는 경우, 비용의 분석은 이 추가적인 토지 또는 시설을 이용하는 경우의 기회비용을 포함하지 않으면 안 된다.

가능한 한에서, 상실된 편익을 금전가치화하여 대체안의 기타비용에 더해야 한다. 또한 대체안을 선택한 것에 의한 비용절감도 금전가치화하도록 노력하여 그것을 대체안의 편익에 가산하든지, 또는 대체안의 비용에서 빼야 한다. 다만, 어떤 규제조치와 다른 규제대체안 사이에 직접적이고 필연적인 관계가 없는 한에서, 이 규제대체안을 실시하지 않는 것에 의해 『회피된』 비용을 규제조치의 편익에 상당한다고 간주해서는 안 된다. 또한 회피된 비용이 기존의 규제에 기인하는 경우도 유의하지 않으면 안 된다. 두 가지의 규제조치 사이에 직접적인 관계가 있는 경우에도 회피된 비용의 이용에는 문제가 있다. 왜냐하면 기존의 규제에서는 순편익을 최대한으로 할 수 없는 경우가 있고, 그 때문에 그것 자체가 의심스러운 정책인 경우가 있기 때문이다 (상세에 관해서는 『시장 데이터의 직접사용』을 참조).

시장가격의 측정이 곤란한 경우 또는 시장이 존재하지 않는 경우, 편익 및 비용의 추계는 더욱 곤란하게 된다. 이 경우, 시장거래를 시뮬레이터 (모의실험)하는 적절한 대체법을 개발할 필요가 있다. 현시 선호법에 기초하는 지불의사액의 추계치가 매우 유효하다고 할 수 있

가 이 재 1단위에 대해 지불할 의사를 가진 상한액과의 차액을 말한다. 이것은 이 재 1단위의 가격과 수요곡선에 끼인 범위로 측정된다. 생산자잉여(producer surplus)란 생산자가 재 1단위에 대해 지불한 금액과 생산자가 이 재 1단위를 공급함에 있어서 승낙할 수 있는 하한액과의 차액을 말한다. 이것은 이 재 1단위의 가격과 공급곡선에 끼인 범위로 측정된다.

다. 일례로서, 애널리스트는 거래물자의 시장가격을 시뮬레이션하기 위해 시장행동의 다중회귀분석(multiple regression analysis)에 기초하는 「헤도닉 가격방정식」(hedonic price equations)을 사용하는 경우가 있다. 헤도닉법에 의해 애널리스트는 제품에 수반하는 특정한 속성의 가격을 추계할 수 있다. 예를 들면, 주택은 방의 수, 총바닥면적, 냉난방의 종류를 포함하는 여러 가지 속성에 의해 특징지어지는 제품이다. 주택시장에 있어서의 거래의 충분한 데이터가 있는 경우, 예비의 목록탕이나 중앙에어컨의 암묵적(implicit) 가격 등 특정한 속성의 암묵적 가격을 추계할 수 있다. 또한 시장에서 직접적으로 거래되지 않는 공공재의 암묵적 가격을 추계하는 경우에도 이 수법을 적용할 수 있다. 애널리스트는 대기질 및 공원에의 접근의 용이성 등 주택시장에 있어서의 공공재의 영향을 평가함으로써 이 공공재의 암묵적 가격을 추계할 수 있다. 시장을 시뮬레이션하는 것에 의해 파생적인 편익추계치의 분석 프로세스를 거치는 것은 대체적인 규제에 관한 전략을 시사하게 되고, 그 결과 시장의 창출에 이어지는 경우도 있다.

속성에 따라서는 다른 범위의 넓은 측정치에 끼워 넣어지는 경우가 있기 때문에, 이중계산을 방지할 필요가 있다. 예를 들면, 규제에 의해 어떤 지역사회의 환경의 질이 향상되는 경우, 통상 그 지역사회의 부동산가격은 보다 좋은 환경에서 생활하는 것에 수반하는 더 큰 매력을 반영하여 상승한다. 개선된 공중위생에 관하여 추계된 가치에 자산가치의 증액분을 단순히 가산한 경우에는, 이 자산가치의 증액분이 공중위생의 개선도 반영하고 있다고 한다면, 이중계산이 될 가능성이 있다. 이 문제를 회피하기 위해서는 공중위생이 개선된 것에 기인하여 자산가치에 끼워 넣어질 영향을 분리하지 않으면 안 된다. 한편, 토지이용의 변화의 결과를 포함하지 않는 분석은 비용의 설명으로서 규제의 영향의 전체가 파악되어 있다고는 말할 수 없다.

3. 현시선호법

현시선호법(revealed preference methods)은 소비자, 노동자 및 기타 시장참가자에 의한 실제의 시장거래에 기초하는 재와 서비스의 가치 - 또는 재와 서비스의 속성 -를 추계하는 방법이다. 시장참가자가 충분히 정보를 얻은 후 실제의 선택을 행한 경우, 규칙제정에 필요로 되는 금전가치를 정확하고 정밀하게 판단하는 것이 가능하다. 동종의 전문가에게 읽혀지는 응용경제학 문헌에는 현시선호법에 관한 다수의 충실한 문헌이 발견된다.

현시선호법은 경제이론에 근거를 두고 있지만, 시장의 거래가 복잡하고 또한 관련 데이터가 부족한 경우에는 실행이 곤란한 경우가 있다. 현시선호법에 의한 조사를 계획·평가하는 경우에는 다음과 같은 규칙을 고려하지 않으면 안 된다.

- 시장은 경쟁적인 것으로 본다. 시장이 경쟁적이지 않은 경우 (예를 들면, 독점시장, 과점시장), 가격이 사회에 대한 진정한 가치(이른바 「잠재가격」(shadow price))를 반영하도록 조정을 행하는 것을 검토하지 않으면 안 된다.
- 시장은 현저한 정보격차 또는 정보의 비대칭성의 문제를 표출하지 않는 것으로 본다. 시장이 정보문제를 내포하고 있는 경우, 기초적인 잠재가격과의 가격상위에 관하여 검토한 후 기초적인 잠재가격을 반영하도록 가능한 조정을 검토하지 않으면 안 된다.
- 시장은 외부성을 표출하지 않는 것으로 본다. 이 경우, 기초적인 잠재가격과의 가격상위에 관하여 검토한 후 기초적인 잠재가격을 반영하도록 가능한 조정을 검토하지 않으면 안 된다.
- 조사대상인 특정의 시장참가자는 검토 중인 규칙제정에 의해 영향을 받는 목표모집단(target populations)을 대표하는 것으로 본다.

- 유효한 조사설계 및 분석의 틀을 채용하는 것으로 본다. 사례에는 대체적이고 보완적인 재와 서비스의 시장을 포함하는 데이터 및/또는 모델 명세서(model specifications)의 이용, 그리고 합리적으로 제한되어 있지 않은 함수형식의 이용이 포함된다. 대체적이고 보완적인 재화를 특정하는 경우, 되도록 분석은 시장참가자에게 일련의 대체품으로 생각되고 있는 것에 관한 데이터에 기초하지 않으면 안 된다. 이와 같은 데이터가 입수불가능한 경우, 타당한 가설을 채용하고(여) 분석의 한계에 관하여 설명하지 않으면 안 된다.
- 채용된 통계적·계량경제학적 모델은 적용함에 있어서 적절하여야 하고, 또한 결과로서 생긴 추계치는 모델 명세서 및 추계방법의 타당한 변경에 대하여 적절하게 대처할 수 있는(robust) 것으로 본다.
- 결과는 경제이론과 모순되지 않는 것으로 본다.

동일한 재화 또는 서비스의 현시선호법에 의한 조사가 다수 존재하는지 여부, 또한 여러 가지 조사에서 얻어진 수법, 데이터 및 결과를 비교함으로써 알 수 있는 것이 있는지 여부에 관해서도 판단하여야 한다. 특정의 조사에 관하여 규제분석에서 사용하는 것을 정당화할 만큼의 충분한 정도가 갖추어져 있는지 여부를 판단하는 경우, 전문적인 판단력을 요한다. 기법상의 약점(예를 들면, 다른 증거가 없는 것에 기인한다)에도 불구하고 규제분석에서 조사를 사용하는 경우, 당해 규제분석에 있어서는 이 약점에 기인하여 발생할 가능성이 있는 편향이나 불확실성에 관하여 검토하지 않으면 안 된다. 어떤 조사에 현저한 약점이 있는 경우, 규제분석에 그 조사를 사용해서는 안 된다.

a. 시장 데이터의 직접사용

경제학자는 통상 시장가격을 사회에 대한 재화 서비스의 한계가치의 가장 정확한 척도로 간주하고 있다. 그렇지만 경우에 따라서 시장

가격은 시장의 불완전성이나 정부개입(government intervention)이라는 요인을 배경으로 하여 재와 서비스의 진정한 가치를 반영하고 있지 않는 경우가 있다. 시장가격이 사회에 대한 가치의 훌륭한 척도가 아닌 경우에 있어서 규제에 의해 재화나 서비스에 변경이 생긴 경우, 잠재가격을 반영하는 추계치를 사용하여야 한다. 특정한 대기오염물질이 농작물에 피해를 주는 경우를 상정해 보자. 이 오염물질을 규제하는 것의 편익의 하나는 규제의 결과로서 농작물 수확량의 가치가 상승한다. 이 가치는 통상 농작물의 가격에 의해 측정된다. 그렇지만 이 가격이 공급에 영향을 주는 정부계획에 의해 시장가격을 상회하는 경우, 이 가격에 기초하는 가치추계치는 당해 오염물질의 규제에서 초래된 실제의 편익을 반영하지 않는 경우가 있다. 이 경우, 농작물의 한계사용(marginal use)의 사회에 대한 가치를 반영하는 잠재가격을 추계하는 것에 의해 농작물 수확량의 증분의 사회에 대한 가치를 산출하지 않으면 안 된다. 한계사용이 수출을 위한 경우에는 세계적 가격을 사용하여야 한다. 한계사용이 현저히 과잉한 비축에 더하기 위한 경우에는 창고보관료를 빼고, 창고에서 출하된 직근의 단위의 가치를 사용하여야 한다. 비축이 대량으로 또한 계속해서 증가하고 있는 경우, 잠재가격은 저가격 또는 심지어 마이너스 가격으로 되는 경우조차 있다.

시장가격이 진정한 가치를 반영하지 못하는 경우가 있는 그 밖의 재화에는 그 제조 또는 소비가 현저한 (1)플러스 또는 마이너스의 외부효과, 또는 현저한 (2)이전지출을 가져오는 재가 포함된다. 예를 들면, 가솔린의 실제시장가격은 과세, 기타 행정개입, 그리고 마이너스의 외부효과 (예컨대 오염)라는 요인을 배경으로 하여 사회적 한계가치(marginal social value)를 반영하지 못하는 경우가 있다. 순편익을 최대한으로 하지 않는 기존의 규제 때문에 시장가격에 실질적인 영향이 미치는 재에 관해서도 이 잠재가격이 필요로 되는 경우가 있다.

b. 시장 데이터의 간접사용

규제의 영향이 미치는 재화 또는 재화의 속성 - 환경설비 또는 문화설비의 유지 등 -의 대부분은 시장에서 직접적으로 거래되고 있지 않다. 이러한 재화 또는 속성의 가치는 이용과 비이용의 쌍방에 기인한다. 이 가치의 추계는 조직적 시장이 존재하지 않기 때문에 곤란하게 된다. 그렇지만 규제분석에 있어서 이 가치를 간과 또는 무시한 경우, 규제조치의 편익 및/또는 비용이 현저히 낮게 평가되어 버리는 경우가 있다.

『이용가치』(use values)는 현재 또는 장래를 불문하고 인간이 자원을 이용하는 것으로부터 만족을 얻는 경우에 발생한다. 이용가치는 수영이나 수렵, 하이킹 등 개인이 자연환경을 이용하는 활동과 관련한다.

『비이용가치』(non-use values)는 현재 또는 장래를 불문하고, 개인이 자원을 이용하지 않음에도 불구하고 자원이나 재화, 서비스에 가치를 두는 경우에 발생한다. 비이용가치에는 유산가치 및 존재가치가 포함된다.

타자의 건강과 복지에 관한 일반적인 이타적 행위는 밀접히 관계되는 개념이지만, 엄밀하게는 『비이용』가치로 간주할 수는 없다.¹⁴⁾ 타자의 복지에 관한 일반적인 관심은 편익 및 비용을 동등하게 보충해야 하는 것이다. 따라서 규제분석에 있어서 일반적인 이타적 행위의 규모를 측정할 필요는 없다. 선택적인 이타적 행위에 관한 증거가 있는 경우, 편익 및 비용의 쌍방의 점에 관하여 이것을 개별적으로 검토할

14) 참조 : McConnell KE (1997), *Journal of Environmental Economics and Management*, 32, 22-37.

필요가 있다.

재화와 서비스에 따라서는 시장에서 간접적으로 거래되는 경우가 있다. 이것은 당해 재화와 서비스의 가치가 시장에서 직접적으로 거래되고 있는 관련하는 재화와 서비스의 가격에 반영되는 것을 의미한다. 당해 재화와 서비스의 이용가치는 통상 현시선호법에 의해 추계된다. 그 일례는 부동산가치의 차이 또는 변경을 측정하는 헤도닉 가격 모델 및 트래블 코스트(travel-cost) 조사에 의해 산출된 환경설비의 가치의 추계치이다. 효용극대화행동(utility maximizing behavior)과 일치하는 경제기준을 고수하는 현시선호 모델을 사용하는 것이 필요하다. 게다가 이 속성의 가치를 확실히 추계하기 위한 수순(protocols)의 설정에도 특별한 주의를 기울이지 않으면 안 된다.

4. 표명선호법

표명선호법(Stated Preference Methods) (이하 「SPM」이라 한다.)은 재화와 서비스의 「이용」가치 및 「비용」가치의 쌍방을 추계하기 위해 동종전문가에게 심사되는 학술문헌에서 발달하여 사용되고 있다. 이 수법도 연방행정기관에 의한 규제분석에 폭넓게 사용되고 있다. 그 이유의 하나는, 현시선호법에 의한 조사가 곤란한 여러 가지의 재와 서비스를 검토하기 위해 이 수법을 각 기관의 사정에 맞추어 사용할 수 있기 때문이다.

이 수법의 두드러진 특별한 장점은 편익 또는 비용의 추계에 관련된 지불의사액의 추계치를 얻기 위해, 조사회답자에 대해 이용가치 또는 비이용가치에 관한 가설에 기초한 질문을 행하는데 있다. SPM의 예로서는, 가상평가(contingent valuation), 컨조인트 분석(conjoint analysis) 및 리스크 트레이드오프 분석(risk-tradeoff analysis)을 들 수 있다. 비용효

과분석(CEA)에서 사용되는 건강효용가치를 얻기 위해 사용되는 조사는 표명선호법에 의한 조사와 유사하기는 하지만, 금전에 의한 가치의 측정을 수반하지 않는다. 그럼에도 불구하고 금전가치화에 관하여 명확한 예외는 있지만, 정밀도가 높은 표명선호법에 의한 조사에 적용되는 원칙이 정밀도가 높은 건강효용에 관한 조사의 계획에도 적용된다.

표명선호법에 의한 조사를 계획하거나 평가하는 경우에는 이하의 원칙을 고려하지 않으면 안 된다.

- 평가되는 재화 또는 서비스는 회답자에 대해 명확, 완전, 구체적인 방법에 의해 설명되는 것으로 하고, 또한 조사수단의 예비 테스트를 행하는 것으로 한다.
- 지불의사액의 질문은 회답자의 실제의 예산제한에 초점을 맞추도록 설정하고, 또한 대체적인 재화 및 다른 지출의 선택지를 용의할 가능성도 고려하는 것으로 한다.
- 조사수단은 일반적인 사고방식(예를 들면, 특정한 이용가치 또는 비이용가치에 관한 「온정」효과(warm glow effect))을 초월하여 면밀하게 조사하도록 계획되고, 또한 회답자의 경제적 평가의 중요성에 초점을 맞추는 것으로 한다.
- 분석결과는 더욱 많은 (적은) 재가 제공된 경우 지불의사액이 더 큰 (더 작은)지 등, 「내적」(각 회답자의) 범위시험 및 「외적」(회답자간의) 범위시험의 쌍방을 사용하는 경제이론에 따르는 것으로 한다.
- 면접의 대상자는 통계적으로 적절한 방법에 의해 선정/추출되는 것으로 한다. 표본틀(sample frame)의 범위는 목표모집단의 전체에 미치는 것으로 한다. 표본은 목표모집단에 대한 결과를 일반화하기 위해 확률법(probability methods)을 사용하여 추출되는 것으로 한다.

- 합리적으로 가능한 한 높은 회답율을 얻는 것으로 한다. 높은 회답율을 달성하기 위해 최량의 조사관행에 따르지 않으면 안 된다. 회답율이 낮은 경우 편향의 가능성이 높아지고, 결과를 일반화할 가능성에 문제가 발생한다. 회답율이 충분하지 않은 경우, 비회답의 편향을 분석하거나 또는 추가의 조사를 실시하는 것으로 한다. 인구통계학상의 측면에만 기초하여 표본의 대표성의 평가에 주의를 기울이는 것으로 한다. 실행가능하고 적절한 한도내에서 비회답의 편향을 경감하기 위한 통계상의 조정을 행하는 것으로 한다.
- 조사의 실시방법(대면, 전화, 우편, 컴퓨터, 인터넷 또는 복합적 방법)은 회답자에게 묻는 질문의 성질 및 조사수단의 기간과 복잡성의 관점에서 적절한 것으로 한다.
- 이하의 사정에 관한 자료를 제시하는 것으로 한다. 목표모집단, 사용된 표본틀 및 목표모집단에 있어서의 표본틀의 범위, 층화추출(stratification) 또는 조사단위의 집성(clustering)을 포함하는 표본의 설정, 누적회답율(적절하다면, 선정의 각 단계에 있어서의 회답율을 포함한다.) ; 중요한 질문에 대한 항목별비회답율 ; 회답자에게 제시된 일련의 질문의 정확한 문언 및 기타 정보 ; (적절한 경우에는) 면접조사자의 훈련 및 면접조사자가 이용하는 기법.
- 회수된 데이터를 분석하기 위해 사용된 통계적·계량경제학적 방법은 투명하고, 분석에 충분히 적합하며, 엄밀하고도 신중히 적용되는 것으로 한다.

상기의 기준을 조사에 적용하는데는 전문적인 판단력을 요하고, 따라서 특정의 조사에 관하여 규제분석에 사용하는 것을 정당화할 정도의 정밀도가 갖추어져 있는지 여부를 판단함에 있어서 그것을 위해 사용하는 기계적 방법은 존재하지 않는다. 상기의 기준의 일부에 결점이 있음에도 불구하고 규제분석에 조사를 사용하는 경우, 결과적으

로 생기는 편향이나 발생할 수 있는 불확실성을 포함하여 이러한 결점은 규제분석에 있어서 인식되지 않으면 안 된다. 데이터의 질의 중요성이 미지임과 동시에 조사에 매우 많은 결점이 존재하는 경우에는 이 조사를 사용해서는 안 된다.

정밀도가 높은 표명선호법에 의한 조사를 계획함에 있어서 (직접적이든 간접적이든 불문하고) 시장거래에 있어서 다루어지는 보통의 재화나 서비스에 관한 과제보다도 비이용가치 및 미지의 이용가치에 관한 과제의 쪽이 중대한 것은 거의 틀리지 않는다. 평가대상인 재화가 회답자의 입장에서는 거의 의미를 가지지 않는 경우도 있고, 또한 회답자가 물어진 질문에 회답할 때에 처음으로 평가를 검토하는 경우도 있다. 이것들의 가치는 실제상 회답이 꺼내질 때에 회답자에 의해서 형성되고 있기 때문에, 회답이 조사수단의 설정 및/또는 실시방법의 구체적인 특징에 질질 끌려서 단순한 인위적인 결과로 되지 않도록 하기 위해 조사수단 및 실시방법에 관해서는 예비 테스트를 엄밀히 행하지 않으면 안 된다.

SPM에서는 복잡하고 보급되어 있지 않은 재에 관해 가설에 기초한 설정에 있어서 회답자로부터 데이터를 얻는 경우도 많기 때문에, 조사의 계획 및 실시, 결과의 분석, 그리고 불확실성의 설명에는 특별한 주의를 요한다. 정밀도가 낮은 조사에 기초한 정보라도 전혀 정보가 없는 것보다도 더 낫다고는 반드시 말할 수 없지만, 표명선호법에 의한 조사 이외에는 비이용가치에 관한 수량적 정보를 얻기 위한 방법이 없는 경우도 있다. 수량화되어 있지 않은 비이용가치는 「무형」편익 또는 비용으로서 제시되지 않으면 안 된다.

규제분석에 직접 적용할 수 있는 현시선호법 및 표명선호법에 의한 조사의 쌍방이 이용가능한 경우, 쌍방의 증거의 종류를 검토하고 결

과를 비교하여야 한다. 결과가 현저히 다른 경우에는 쌍방의 증거의 주요부에 관하여 전체적인 양과 질을 비교하여야 한다. 그 밖의 점이 동등한 경우에는 표명선호 데이터보다도 현시선호 데이터를 선택하여야 한다. 왜냐하면 현시선호 데이터는 실제의 결정에 기초하고, 시장 참가자는 자신의 결정의 결과를 향수하거나 또는 결과에 수반하는 불이익을 입고 있기 때문이다. 일반적으로 표명선호법에 의한 조사의 회답자에 관해서는 이것과 같은 것은 말할 수 없다. 표명선호법에 의한 조사의 회답자에게는 자신의 선호에 따라 신중히 고려하여 회답할 만큼의 동기가 없는 경우도 있고, 또는 어떤 이유에 의해 회답에 편향을 발생시키는 경향이 있기 때문이다.

5. 편익이전법

많은 경우, 규제분석을 뒷받침하기 위해 현시선호법 또는 표명선호법에 기초하여 독자적인 데이터를 수집하는 것이 바람직하다. 그렇지만 수반되는 시간과 비용 때문에 독자적인 조사를 실시할 수 없는 경우도 있다. 독자적인 조사의 실시에 대신하는 방법의 하나로서 『편익이전』법(benefit transfer methods)의 이용을 들 수 있다(이전에는 비용 결정도 포함하는 경우가 있다). 『편익이전』의 실시는 우선 간접시장 및 새로운 상황 (즉, 규칙제정에 의해 발생한 상황)에 대한 표명선호법에 의한 조사로부터 얻어진 기존의 추계치를 이전하는 것에서 시작된다. 간접시장 및 표명선호법에 의한 조사로부터 얻어진 추계치를 이전할 시에 따라야 할 원칙은 직접시장의 조사에도 적용하여야 한다.

편익이전은 목적으로 하는 금전가치를 얻기 위한 신속하고 비용이 적게 드는 수법이라고 말할 수 있지만, 이 수법은 많은 경우 불확실성과 그 중요성의 불명한 잠재적 편향을 수반한다. 따라서 이 수법은 최후의 선택지로 하여야 하고, 명확하고 정당한 이유가 없는 한 사용

해서는 안 된다.

편익이전을 실시하는 경우, 최초의 단계에서 규칙제정에 관하여 추계되어야 할 가치를 지정하는 것으로 한다. 이 최초의 단계에서 정책 변경의 관련하는 기준을 특정하지 않으면 안 된다. 예를 들면 간접효용함수(indirect utility function)를 지정하는 것에 의해 관련하는 지불의 사액의 기준을 도출할 수 있다. 상술한 바와 같이 특정하는 것에 의해 편익이전의 중요한 측면에 『초점을 맞출』 수 있다.

다음의 단계는 편익이전을 실시하기 위한 적절한 조사를 특정하는 것이다. 추계치의 이전(point transfers)이든 함수의 이전이든 관계 없이 이전조사를 선택하는 경우, 이하의 기준에 기초하여 선택하지 않으면 안 된다.

- 선택된 조사는 충분한 데이터, 적절하고 방어가능한 경험적 방법 및 기술에 기초하는 것으로 한다.
- 선택된 조사는 평가함수의 변수추계치의 자료를 제출하는 것으로 한다.
- 조사 및 정책의 상황은 유사한 모집단을 가지는 것으로 한다 (예를 들면, 인구통계적 특성). 조사대상장소와 정책대상장소 간에 있어서의 시장규모 (예를 들면, 목표모집단)가 유사한 것으로 한다. 예를 들면, 로드아일랜드(Rhode Island) 주에 있어서의 수질개선을 평가하는 조사를 전미의 수질에 영향을 미치는 정책의 평가에 사용해서는 안 된다.
- 재화 및 당해 재화의 변동의 규모가 조사 및 정책의 상황에 있어서 유사한 것으로 한다.
- 조사 및 정책의 상황의 관련하는 특성이 유사한 것으로 한다. 예를 들면, 독자적인 조사에서 조사된 영향은 검토 중인 규제조치와 같은 정도로 『가역적』 또는 『불가역적』이지 않으면 안 된다.

- 분석에 있어서 동일한 복지의 기준을 사용하도록 재산권의 분포가 유사한 것으로 한다. 조사상황에서의 재산권이 WTA의 척도의 이용에 적합한 반면에, 규칙제정상황에서의 당해 권리가 WTP의 척도의 이용에 적합한 경우, 편익이전은 적절하다고는 할 수 없다.
- 조사 및 정책의 상황전반에 있어서 대체안의 이용가능성이 유사한 것으로 한다.

함수의 이전 또는 추계치의 이전의 선택이 가능한 경우, 단일한 추계치(편익치의 이전(benefit point transfer)이라 한다)를 채택하기 보다는 완전한 수요함수(편익함수의 이전이라 한다)를 이전하여야 한다.¹⁵⁾

끝으로, 다음과 같은 경우에는 편익의 추계에 있어서 편익이전을 사용해서는 안 된다.

- 자원이 특이하거나 또는 특이한 속성을 가진 경우. 예를 들면, 정책변경이 옐로스톤 국립공원(Yellowstone National Park)에 있어서의 스노모빌의 사용에 영향을 미치는 경우, 미시간 주에 있어서의 스노모빌의 사용을 평가하는 조사를 옐로스톤 국립공원에 있어서의 스노모빌의 사용의 변경을 평가하기 위해 사용해서는 안 된다.
- 조사의 대상이 특이한 자원 또는 특이한 속성을 가진 자원인 경우, 다른 자원을 평가하기 위해 편익추계치 또는 편익함수를 이전해서는 안 되고, 역의 경우도 마찬가지이다. 예를 들면, 어떤 조사에 의해 그랜드 캐년(Grand Canyon)에 있어서의 가시범위의 개선(visibility improvements)을 평가하는 경우, 이 결과를 시가지에 있어서의 가시범위의 개선을 평가하기 위해 사용해서는 안 된다.
- 『사전』의 평가추계치를 『사후』의 정책상황에 적용하는 것은 중

15) 참조 : Loomis JB (1992), *Water Resources Research*, 28(3), 701-705 and Kirchoff, S, Colby, BG, and LaFrance, JT (1997), *Journal of Environmental Economics and Management*, 33, 75-93.

대한 문제가 존재한다. 어떤 정책에 의해 재의 속성에 현저한 변화가 생기는 경우, 편익이전법을 채용하여 이 변화를 평가하기 위해 조사추계치(study estimates)를 사용해서는 안 된다.

- 정책상황의 미미한 변경에 의해 재에 양적으로 현저한 변화가 생기는 경우, 정책상황의 미미한 변경에 관한 조사로부터 얻어진 평가치를 사용해서는 안 된다.

상기의 기준의 모두를 충족하는 것이 곤란한 것은 명확하다. 그렇지만 기존의 경제학의 문헌에서 조사를 선택하는 경우, 가능한 한 많은 기준을 충족하도록 노력하여야 한다. 특정의 이전이 규제분석에 사용하기에는 지나치게 추론적인지 여부에 관하여 판단하는 경우에는 전문적인 판단력을 요한다.

6. 보조편익 및 상쇄 리스크

각 기관의 분석에 있어서는 규칙제정의 직접편익 및 직접비용의 앞을 내다보아야 하고, 또한 중요한 보조편익 및 상쇄 리스크를 고려하여야 한다. 보조편익(ancillary benefit)이란 통상 규칙제정의 법적 목적과 무관계하게 또는 이 법적 목적에 부수하여 생기는 규칙의 바람직한 영향을 말하고(예를 들면, 소형트럭의 연료경제성기준(fuel economy standards)이 더욱 엄격하게 되었기 때문에 정제연료의 배출량이 감소한 것), 다른 한편 상쇄 리스크(countervailing risk)란 규칙에 기인하여 발생하고 또한 규칙의 직접비용으로서 아직 설명되고 있지 않은 경제상, 위생상, 안전상, 또는 환경상의 불리한 결과를 말한다 (예를 들면, 소형트럭의 연료경제성기준이 더욱 엄격하게 되었던 것에 기인하여 안전면에 불리한 영향이 미친 것).

우선, 예상되는 보조편익 및 상쇄 리스크를 검토하고, 가능하다면 이것을 열거하는 것에서 시작한다. 그렇지만 매우 추론적이거나 중요

성이 낮은 결과에 관해서는 그 이상의 정식적인 분석을 행할 가치가 없는 경우가 있다. 분석에 있어서 주요한 대체안의 순위를 변경시킬 가능성이 있을 만큼 중요한 보조편익 및 상쇄 리스크는 분석상 우선되어야 한다. 이 2차적 영향을 검토한 것에 지나지 않는 경우에도 때로는 다대한 보조편익과 비교적 작은 상쇄 리스크만을 수반하는 훌륭한 규제대체안의 창출에 이어지는 경우가 있다. 예를 들면, 최근의 조사에 의하면, 중량에 기초하는 연료경제성기준은 현행의 규제구조 하에 있어서의 경우보다도 안전상의 리스크 및 고용상실을 적게 하면서 에너지절약을 달성할 수 있는 것을 알 수 있다.

다른 편익 및 비용과 마찬가지로 보조편익 및 상쇄 리스크를 수량화하고 또한 금전가치화하도록 노력하지 않으면 안 된다. 금전가치화가 실행불가능한 경우, 참고로 되는 물리적 단위를 사용하여 수량화를 시도하여야 한다. 금전가치화 및 수량화의 쌍방이 불가능한 경우, 보조편익 및 상쇄 리스크는 수량화되지 않은 편익 및 비용으로서 제시되지 않으면 안 된다. 정보 및 분석의 정도에 관하여 직접편익 및 직접경비에 적용되는 것과 동일한 기준이 보조편익 및 상쇄 리스크에도 적용되지 않으면 안 된다.

보조편익 및 상쇄 리스크를 통합하는 방법의 하나로서는, 이것들의 영향을 개별적으로 평가한 후 쌍방의 영향을 비용 쪽이 아니라 편익 쪽에 더한다. 이론상으로는 비용 쪽에 불편익(disbenefits)을 포함시키는 것이 적절하지만, 법적·정책적 관점에서 검토한 경우 불편익은 직접편익에서 공제되는 것이 일반적이라고 한다.

7. 금전가치화되지 않는 편익 및 비용의 취급방법

가능한 한도내에서 편익 및 비용의 적절한 정량적 추계는 편익 및 비용의 정성적 설명보다도 선호된다. 왜냐하면 정량적 추계는 대체책의

결과의 중요성의 정도에 관한 의사결정자의 이해를 촉구하기 때문이다. 그렇지만 중요한 편익 및 비용(예를 들면 프라이버시 보호)의 일부는 최신의 데이터 및 수법을 소여로서 수량화 또는 금전가치화 하는 것이 본질적으로 곤란한 경우가 있다. 금전가치화 되지 않는 편익 및 비용의 평가는 신중히 행하여야 한다. 몇몇 부처에서는¹⁶⁾ 이 금전가치화 되지 않고 또한 수량화되지 않는 영향을 「무형」의 영향이라고 일컫고 있다.

a. 금전가치화가 곤란한 편익 및 비용

가능한 한도내에서 정량적 추계를 금전가치화하여야 한다. 편익 및 비용을 금전가치화하기 위해 적절하고 방어가능한 수치 또는 수순을 사용하고, 또한 중요한 분석상의 가설을 방어가능한 가설로 하는 것이 바람직하다. 금전가치화가 불가능한 경우에는 이유를 설명하고, 또한 입수할 수 있는 모든 수량적 정보를 제출하기 바란다. 예를 들면, 수질 규제에 기인하여 수질이 개선되고 물고기의 개체수가 증가한 경우에 있어서 수질의 개선 및 물고기의 개체수의 증가를 수량화할 수 있지만 금전가치화 할 수 없을 때에는, 보트를 타는 사람에 향해서는 개선된 수질의 유역거리의 관점에서, 또한 낚시꾼에 향해서는 낚시의 대상이 되는 물고기의 개체수의 증가의 관점에서 편익을 설명할 수 있다. 상기의 영향의 발생시기 및 그 가능성을 설명하여야 하고, 또한 금전가치화 된 물리적 영향의 추계치가 동일한 분석에 있어서 혼합되어 있는 경우에는 편익이 이중으로 계산되는 것을 회피하지 않으면 안 된다.

b. 수량화가 곤란한 편익 및 비용

영향을 수량화할 수 없는 경우에는 생태학상의 이익, 생활의 질의 개선, 그리고 심미성(aesthetic beauty)과 같이 수량화할 수 없는 영향

16) Mishan EJ (1994), *Cost-Benefit Analysis*, fourth edition, Routledge, New York.

의 설명과 함께 관련하는 수량적 정보를 제출하지 않으면 안 된다. 정성적 정보(qualitative information)의 장점과 한계에 관하여 검토하여야 한다. 이 경우, 수량화할 수 없는 주요한 이유에 관한 정보를 포함하여야 한다. 어떤 경우에 있어서는 정확한 인수는 알 수 없지만 상당수의 개인이 입는 리스크의 크기를 확실히 알고 있는 경우도 있고, 또한 다른 경우에 있어서는 리스크의 존재는 극히 추론적인 가설에 기초하고 있고 또한 리스크의 크기를 알 수 없는 경우도 있다.

수량화되지 않는 편익 또는 비용이 정책의 선택에 영향을 미치는 경우에 관해서는 선택의 배경에 있는 이론적 근거를 명확히 설명하지 않으면 안 된다. 이 설명에는 수량화되지 않는 편익 및 비용의 성질, 발생시기, 그 가능성, 장소, 그리고 분배에 관한 상세를 포함하는 경우가 있다. 게다가 수량화되지 않는 편익 및 비용의 모두를 열거한 총괄표를 포함하고, 또한 각 기관의 전문적 판단에 의해 (예를 들면, 영향의 확실성, 예측되는 규모, 그리고 가역성 등의 요소를 검토하는 것에 의해) 가장 중요하다고 확신하는 편익 및 비용을 (예를 들면, 구분 또는 순위와 함께) 강조표시하는 것이 바람직하다.

규제조치의 편익의 수량화가 곤란한 것만 주목되기 쉽지만, 비용의 수량화가 곤란한 경우도 있다. 일정한 허가요건(예컨대, 환경보호청(EPA)의 신배출원사정평가 프로그램) 때문에, 신제품으로 이행하고 혁신적인 제조방법을 채용하려고 하는 제조시설의 결정이 제한된다. 이와 같은 프로그램은 다액의 비용의 부담을 경제에 강요하게 되지만, 이 영향을 수량화하고 금전가치화 하는 것은 매우 곤란하다. 마찬가지로, 오토바이 등의 레크리에이션 비이클에 대한 배기기준(emission standards)을 정하는 규제에 관해서는 조종성 및 매시 0마일에서 60마일까지의 가속성능의 관점에서 탈것의 성능에 불리한 영향을 미칠 가능성이 있다. 이것들의 속성을 잃는 것에 수반하는 비용도 역시 수량

화 와 금전가치화 가 곤란한 경우가 있다. 이 경우에는 정성적인 분석 을 요한다.

8. 건강 및 안전의 편익 및 비용의 금전가치화

비용효과분석(CEA)에 더하여, 주요한 건강 및 안전에 관한 규칙제정의 비용편익분석(BCA)을 실시하는 것이 바람직하다. 이하에서 드는 이유로부터 비용편익분석은 추가적인 통찰력을 제공한다. (a) 비용편익분석에서는 국민이 건강 및 안전을 향상시키기 위해 어느 정도를 지불할 의사가 있는지를 시사하고, 또한 (b) 비용편익분석에서는 비용효과분석에서 사용되는 조사설계와는 다른 조사설계를 사용하여 건강의 지향에 관한 추가정보를 제공한다. 비용효과분석 및 비용편익분석을 뒷받침하기 위해 사용되는 건강지향의 수법(health-preference methods)에는 장점도 있지만 약간의 단점도 있기 때문에, 의사결정자에게 양 쪽의 시각을 제시하는 것이 필요하다.

건강상의 편익을 금전가치화함에 있어서 WTP의 척도는 다른 대체법(예를 들면, 의료비 또는 생애임금)과 비교하여 개념적으로 적절한 척도라고 할 수 있다. 그 이유의 하나는, WTP의 척도는 아픔, 고통, 기타 생활의 질의 영향을 파악하려고 하는 시도이기 때문이다. 건강 및 안전에 관한 WTP의 척도를 사용함으로써 그 결과를 통상 WTP에 기초하는 분석의 다른 편익 및 비용과 직접 비교할 수 있다.

건강 및 안전의 리스크에 관해 적절히 실시된 현시선호법에 의한 조사가 이용가능한 경우, 금전적인 추계치를 산출함에 있어서 이 현시선호법에 의한 조사의 이용을 검토하여야 한다. 적절한 현시선호 데이터를 이용할 수 없는 경우, 표명선호법에 의한 조사로부터 얻어진 유효한 관련 데이터를 사용하여야 한다. 현시선호법에 의한 조사

에 기초하는 정보가 한정되어 있고, 다른 한편에서 표명선호법에 의한 조사에 기초하는 정보가 충분히 있는 경우는 전문적 견지에서 판단할 필요가 있다.

현시선호법과 비교한 경우의 표명선호법 및 건강효용법(health-utility methods)의 주요한 이점은 확률의 범위, 건강상의 리스크의 종류, 그리고 규칙에 의해 영향을 받는 특정한 집단에 관하여 검토한다는 목적에 맞추어서 조정할 수 있는데 있다. 규칙제정에 있어서 현시선호법에 의한 조사로부터 얻어진 관련정보가 있는 경우는 적다고 생각된다. 따라서 표명선호법에 의한 조사를 위탁하는 것 또는 공표된 표명선호법에 의한 조사로부터 얻어진 수치를 사용하는 것을 검토하지 않으면 안 된다. 상술한 이유 때문에, 표명선호법에 의한 조사로부터 얻어진 평가의 사용에 관해서는 신중하여야 하고, 또한 분석에 있어서 이 수법의 결점에 관하여 설명하지 않으면 안 된다.

a. 치명적이지 않은 건강 및 안전상의 리스크

치명적이지 않은 건강 및 안전상의 리스크에 관해 건강을 해쳤을 시에 발생하는 상황과 증상은 다양하다. 입원이나 장기치료를 요함이 없이 응급실에서의 효율적인 치료가 가능한 외상과 하반신 불수(paraplegia)를 초래하는 외상은 다르다. 또한 증상의 정도의 차이도 만성질환의 평가에 있어서는 중요하다. 빈발하는 것은 아니지만 중증의 기관지염의 발작은 경증이지만 빈발하는 기관지염의 발작과 비교하면, 통증과 소모성이 매우 높다. 건강을 해친 상태의 기간도 1일에서 2일의 것도 있고, 수년, 나아가서는 일생(예를 들면, 지적장애를 포함하는 선천성결손증)에 걸치는 것도 있기 때문에 신중히 고려할 필요가 있다. 건강을 해쳤을 시의 증상 및 기간의 쌍방에 관한 정보는 금전가치화가 가능한 경우에도 그것에 앞서서 필요하다.

치명적이지 않은 건강상의 영향을 금전가치화하는 경우, 이하의 두 가지의 요소를 고려하는 것이 중요하다. 즉, (1) 리스크에 노출되어 있는 목표모집단의 선호에 의해 시사되는 치명적이지 않은 건강상의 영향의 예방에 관하여, 이 예방에 대한 민간수요, 그리고 (2) 공적 의료비에 있어서의 순변동 및 목표모집단이 직면하고 있지 않은 경제적 생산에 있어서의 순변동 등 건강장애에 관련하는 재무상의 순외부성. 민간수요를 추계하기 위해서는 현시선호법 또는 표명선호법에 의한 조사가 필요하다. 통상 건강상태의 변화에 의해 초래되는 재무상의 외부성을 추계함에 있어서 공개되어 있는 정보원으로부터 얻어진 의료경제 데이터(health economics data)를 사용할 수 있다. 치명적이지 않은 건강 및 안전상의 리스크를 금전가치화하기 위해 문헌상의 수치를 사용하는 경우, 선택한 이 수치가 규칙에 의해 검토의 대상으로 되는 건강상의 영향의 정도 및 기간에 대하여 적절한 것을 확인하는 것이 중요하다.

금전가치화를 뒷받침하기 위한 데이터를 입수할 수 없는 경우, 건강 효용성의 조사(health-utility studies)를 사용한다는 대체적인 수법을 검토하게 된다. 건강을 해친 상태의 금전적 평가에 관한 경제학문헌은 증가하고 있지만, 환자, 공급업자 및 지역주민이 여러 가지의 건강상태를 어떻게 평가하는가에 관한 임상문헌이 훨씬 더 많이 존재한다. 이러한 문헌들은 사용하여 통상 스탠더드 갬블법(standard gamble methods), 타임 트레이드 오프법(time tradeoff methods), 또는 평점척도법(rating scale methods)에 기초하여 건강효용성을 측정하고 있다. 이 건강효용성에 관한 정보는 다양한 건강상태의 여러 가지의 증상 및 기간에 관한 금전적 가치를 추계하기 위해 명확히 정의된 건강상태의 既知의 금전적 가치와 조합시켜 사용되는 경우가 있다. 이 수법을 사용하는 경우, 가설과 추계치의 한계를 신중히 확인하지 않으면 안 된다.

b. 치명적 리스크

관련기관이 생명에 대한 리스크를 삭감하기 위해 건강 및 안전에 관한 규제를 책정하는 것은 드문 일은 아니기 때문에, 이러한 편익의 평가는 분석상의 중요한 요소라고 할 수 있다. 훌륭한 분석이라면 이러한 편익을 명확히 하고, 그 중요성을 시사하고 있을 것이다. 관련기관은 이 편익을 금전가치화할 수도 있다. 치명적 리스크(fatality risk)의 삭감을 금전가치화하는 경우, 지불의사액의 수법(willingness-to-pay approach)이 최량의 방법론이라고 할 수 있다.

치명적 리스크의 미미한 변화에 관한 금전가치화된 평가는 일부에 있어서 「통계적 생명가치」(value of statistical life: VSL) 또는 정확성을 결하는 표현이지만 「생명가치」라고 일컬어지고 있다. 「생명가치」(value of life)라는 표현은 오해되기 쉬운 표현이다. 왜냐하면 금전가치화라는 조작은 개인의 생명의 「가치」를 결정하는 시도라는 부적절한 인상을 주기 때문이다. 이러한 용어가 약년사의 극히 미미한 리스크의 삭감에 관한 지불의사액의 측정치를 가리킨다는 것을 명확히 하여야 한다. 이러한 용어가 특정가능한 개인이나 개인의 리스크의 다대한 삭감에 적용되는 것은 아니고, 또한 개인의 생명을 금전가치로 환산할 수 있는 것을 시사하고 있는 것도 아니다. 그 유일한 목적은 규제조치에 의해 예상되는 편익을 보다 잘 설명하는데 있다.

「통계적 생명」이라는 용어도 혼동되기 쉬운 용어이다. 이 용어는 어떤 모집단에 있어서 예상되는 리스크삭감의 총계를 말한다. 예를 들면 연간의 사망리스크가 200만명 중의 100만명씩에 대해서 1명 상당 삭감된 경우, 연간으로 2명 「통계적 생명」이 연장된 것으로 된다(200만명 \times 1/1,000,000=2). 연간의 사망리스크가 2,000만명 중의 1,000만명씩에 대해서 1인 상당 삭감된 경우도 2명 통계적 생명이 연장된 것으로 된다.

약년사의 리스크에 관하여 예측되는 삭감의 수치를 채용하는 것은 경제·공공정책분석의 관계자 사이에서 종래부터 의론되고 있는 테마이다. 이 테마에 관해서는 다수의 연구문헌이 입수가 가능하다. 이러한 연구문헌들은 치명적 리스크의 명시적 또는 묵시적인 평가를 다루고 있고, 또한 일반적으로 직업상의 위험성(통상 연간 10^{-4} 의 범위내이다.)에 대한 임금보상 및 소비재구입과 사용결정에 관한 연구로부터 또는 표명번호법을 사용한 최근의 문헌으로부터 얻어진 VSL의 추계치의 사용을 다루고 있다. 결과로서 얻어진 VSL의 추계치의 실질과 반수는 1통계적 생명당 대체로 100만 달러에서 1,000만 달러 사이에 분산한다.¹⁷⁾

특정한 규칙의 상황을 반영하기 위해 온갖 상황에 대해 단일의 VSL을 사용하는가, 아니면 VSL 추계치를 조정하는가에 관해서도 각각의 이점이 경제·공공정책분석의 관계자 사이에서 종래부터 의론되고 있다. 돌연사, 암의 두려움, 그리고 리스크를 임의로 입고 있는 정도를 치명적 리스크에 포함하는지 여부를 포함하여 여러 가지의 요소가 문제삼아지고 있다.¹⁸⁾ 이 문제를 심의하고 있는 환경보호청(EPA) 과학자문위원회(Science Advisory Board: SAB)의 최근의 총의에 의하면, 입수가 가능한 문헌에서는 이러한 요소의 대부분에 관하여 VSL을 조정하는 것은 적절하지 않다고 하는 것이었다. 동 위원회는 건강상의 악영향의 발생에 있어서 소득의 변동 및 시간적 차이를 반영하기 위해 VSL을 조정하는 것이 적절하다는 결론에 도달하였다.

17) 참조 : Viscusi WK and Aldy JE, *Journal of Risk and Uncertainty* (forthcoming) and Mrozek RK and Taylor LO (2002), *Journal*

18) 『임의』와 『비임의』의 구별은 신중히 행하여야 한다. 리스크는 『임의』에서 『비임의』까지의 범위의 兩端의 어느 것인가에 위치하는 경우는 드물기 때문에, 이 범위 내에 분포하고 있다고 간주하는 것이 타당하다. 이들 용어는 리스크 회피의 비용의 차이에도 관계한다.

영향을 받는 모집단의 연령도 이론적 문헌에서 중요한 요소로서 문 제삼아지고 있다. 그렇지만 연령과 VSL에 관한 실증적 증거가 혼합되어 있다. VSL 추계치에 대한 연령의 영향에 관해서는 종래부터 문제가 되고 있는 것을 고려하여 VSL 추계치를 사용하는 분석에서는 연령조정계수(age-adjustment factor)를 사용해서는 안 된다.¹⁹⁾

치명적 리스크의 삭감을 표시하기 위해 사용되고 있는 또 하나의 방법은 추정수명법(life expectancy method), 즉 『연명 1년당의 가치』(value of statistical life-years(VSLY) extended)를 사용하는 것이다. 어떤 규제가 평균여명추정이 40년의 개인을 보호하는 경우, 치사의 리스크 삭감은 『40 여명년』이라고 표시된다. 이 대체적인 수법을 지지하는 자는 통계적 생명의 수치가 모든 상황에 대응하는 단일의 수치가 아닌 것을 강조하고 있다. 특히 특정한 건강상의 리스크에 의해서 영향을 받는 모집단과 노동시장조사의 대상인 모집단의 추정수명에 대한 영향 사이에 현저한 상위가 있는 경우, 이 상위를 반영하기 위해 통계적 연명년가치(VSLY)의 수법을 채용하는 경향이 있다. 이 분야에 있어서의 연구의 발전을 인식하면서 VSL 및 VSLY의 쌍방의 추계치를 제시하는 것을 검토하여야 한다.

수명은 규칙에 관련하여 검토해야 할 다수의 관련사항의 하나에 지나지 않는다고 할 수 있다. 긴 여명년에 관한 규제는 반드시 짧은 여명년에 관한 규제보다도 뛰어나다고 말할 수 없는 점에 유의하여야 한다. 어쨌든 VSLY의 수법에 기초한 추계치를 제시하는 경우, 고령자에게는 더 높은 VSLY 추계치를 사용하여야 한다. 왜냐하면 고령자는 온갖 이유에 의해 비교적 중대하고 전반적인 건강상의 리스크에 직면해 있고, 또한 자신의 건강안전에 소비하는 누적저축을 가지고 있다

19) Graham JD (2003), Memorandum to the President's Management Council, Benefit-Cost Methods and Lifesaving Rules. 이 Memorandum은 <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/pmc.benefit.cost.memo.pdf>에 게재되어 있다.

고 생각되기 때문이다.²⁰⁾

치명적 리스크의 삭감의 평가는 결과와 방법론의 양쪽에 있어서 발전을 계속하고 있는 분야이다. 따라서 규제의 상황에 적합하다고 간주하는 평가법을 사용하여야 한다. 문헌에 기초하는 VSL 추계치는 평가대상인 리스크에 반드시 적합하지 않은 경우가 있기 때문에 (예를 들면, 환경위험에 기인하는 리스크의 삭감을 평가하기 위해 직업상의 리스크 프리미엄을 사용하는 것), 추계치의 선택, 그리고 평가대상인 리스크의 성질을 반영하기 위한 추계치의 조정에 관하여 설명하지 않으면 안 된다. 대체적인 수법에 기초하는 추계치를 제시하여야 하며, 또한 사망 리스크의 삭감을 금전가치화하는 경우에는 실현가능한 범위내에서 일관된 기준으로 금전가치화하여야 한다. 사용한 방법론을 명확히 하여야 하고), 특정한 방법론의 선택에 관하여 확실한 근거를 제시하지 않으면 안 된다. 또한 넓게 보급되어 있는 인식으로부터 상당히 괴리하고 있는 것을 설명하지 않으면 안 된다. 각종 규제에 여러 가지의 방법론을 사용하는 경우, 사실을 명확히 개시한 다음 당해 수법의 선택에 관하여 설명하여야 한다.

c. 어린이에 대한 건강·안전상의 리스크의 삭감에 관한 평가

아동 및 유아의 건강성과의 평가에 관해서도 특유한 과제가 존재한다. 건강개선에 관하여 어린이의 지불의사액을 측정하는 것은 거의 불가능하고, 또한 성인 자신의 건강에 대한 관심이 반드시 어린이의 건강의 평가와 관계가 있다고는 말할 수 없다. 예를 들면 위험작업을 받아들이는 노동자가 요구하는 할증임금이 어린이의 건강상의 이익을 달성하는 규칙에 용이하게 이전되는 것은 아니다.

20) 정보·규제문제실, OMB, Memorandum to the President's Council (大統領府 行政管理評議會에 대한 각서)은 상기 사이트내를 참조할 것.

자신의 어린이의 건강안전에 투자하는 것에 관하여 부모의 지불의 사액을 조사한 약간의 조사가 있다. 이들 조사의 일부는 부모가 어린이의 건강에 관하여 자신의 건강보다도 적극적으로 평가하는 경향이 있는 것을 시사하고 있다. 이러한 부모의 자세는 조사상의 전략으로서 유망하다고 말할 수 있지만, 어린이의 건강안전의 사회적 이익도 고려하도록 전개할 필요가 있을 것이다.

규칙의 주요한 목적이 어린이의 상해나 질병, 사망의 리스크를 삭감하는데 있는 경우, 당해 규칙의 비용효과분석(CEA)을 실시하여야 한다. 주요한 기대건강성과에 유효한 금전가치를 할당할 수 있는 경우, 비용편익분석(BCA)도 실시할 수 있다. 어린이와 성인의 쌍방에 관하여 건강상의 이익이 기대되고 또한 비용편익분석의 실시가 결정된 규칙에 관해서는, 어린이에 관한 금전가치는 별단의 취지를 시사하는 명시적이고 유효한 증거가 없는 한, 적어도 (동일한 확률 및 성과에 관한) 성인에 관한 가치와 동등하지 않으면 안 된다.²¹⁾

할인율(Discount Rates)

편익과 비용은 반드시 같은 기간에 발생하지 않는다. 같은 기간에 발생하지 않는 경우, 실제로 언제 발생하는지를 고려함이 없이 예상되는 모든 순편익 또는 순비용을 단순히 가산하는 것은 옳지 않다. 편익 혹은 비용이 지연된 경우 또는 서로 시간적인 차이가 있는 경우, 시간적 차이를 분석에 반영하지 않으면 안 된다.

제1단계로서는 그 규칙에 의해 발생한다고 예측상되는 편익 및 비용의 매년의 수치표를 제시하여 편익 및 비용이 언제 발생한다고 예

21) 참조 : Dockins C., Jenkins RR, Owens N, Simon NB, and Wiggins LB (2002), *Risk Analysis*, 22(2), 335-346.

측되는지를 명확히 특정하지 않으면 안 된다. 비록 장래의 어떤 시점에서 발생한다고 예측되는 경우이더라도 추계의 흐름의 개시시점은 최종적인 규칙이 효력을 발생하는 연도로 하지 않으면 안 된다. 종료 시점은 그 규칙으로부터 발생할 가능성이 있는 모든 중요한 편익 및 비용을 포함할 정도로 먼 장래의 시점으로 하지 않으면 안 된다.

편익 및 비용의 흐름을 제시함에 있어서는 추계에 있어서의 인플레이션에 의한 오해를 초래하는 영향을 회피하기 위해 실질 베이스로 수정한 달러로 측정하는 것이 중요하다. 편익 및 비용이 당초 장래의 인플레이션 예측을 반영한 가격으로 측정된 경우에는 편익 또는 비용의 당초의 추계치의 기초로 되었던 인플레이션율에 대응하는 적당한 인플레이션 지수로 나누는 것에 의해 실질 베이스의 달러로 환산할 수 있다.

1. 할인의 이론적 근거

이상의 준비가 완료되면, 추계치에 관하여 시간적 차이의 조정을 개시할 수 있다. (이것은 장래의 인플레이션의 영향을 배제하기 위해 필요로 되는 조정과는 별개의 계산이다.) 보다 일찍 발생하는 편익 또는 비용의 쪽이 일반적으로 보다 가치가 높다. 장래의 영향을 할인하는 주된 이론적 근거는 이하와 같다.

- (a) 투자된 자원은 통상 정의 수익(positive return)을 나타내기 때문에, 현재의 소비는 장래의 소비보다 고가이다. 오늘 소비하는 경우는 그 투자에 의한 기대수익을 포기하고 있기 때문이다.
- (b) 사람은 일반적으로 장래의 소비보다 현재의 소비를 좋아하기 때문에, 연기된 편익에 관해서도 비용이 생긴다. 연기된 편익에는 정의 시간선호(positive time preference)가 있다고 일컬어지고 있다.

(c) 또한 미국의 역사의 대부분에 있어서 그러하였던 것과 같이, 시간과 함께 소비가 증가를 계속하는 경우, 장래에 있어서의 소비의 증가는 현재에 있어서의 소비의 증가보다 가치가 작아질 것이다. 한계효용체감의 법칙(principle of diminishing marginal utility)이란 소비의 합계가 증가하면 소비의 한계단위의 가치는 저하하는 경향에 있는 것을 의미하기 때문이다.

(a)의 점에 관해서는 폭넓은 합의가 있다. 자본투자는 이익을 발생시키지만, 그 점은 그것 자체로 정의 금리 및 실제의 저축행동을 설명하기에는 충분하지는 않다. 이러한 현상을 이해하기 위해서는 (b) 및 (c)의 점도 필요하다. 사람이 정말로 현재의 소비와 장래의 소비에 관하여 무관심하다면, 장래에 있어서 동등한 또는 다소 더 많은 금액을 소비하기 위해 적극적으로 현재의 소비를 삼갈 것이다. 그렇다고 한다면, 금리가 제로로 되고 자본이 더 이상 이익을 낳지 않게 될 때까지 저축률 및 투자의 상승을 가져올 것이다. 정의 금리 및 100% 미만의 저축률이 관찰되는 한, 사람은 장래의 소비보다 현재의 소비에 보다 높은 가치를 두고 있을 것이다.

이 선호를 반영하기 위해서는 편익 및 비용의 추계치에 있어서의 시간적 차이를 조정하기 위한 할인계수(discount factor)를 사용하지 않으면 안 된다. 편익 및 비용의 발생이 보다 먼 장래에 예측될수록 할인은 더욱 커지지 않으면 안 된다. 할인계수는 할인율을 소여로서 계산할 수가 있다. 공식은 $1/(1+\text{할인율})^t$ 이고, 「t」는 편익 또는 비용의 발생이 몇 년 후에 예측되는지를 나타낸다. 이 방법으로 조정된 편익 또는 비용은 「할인현재가치」(discounted present values) 또는 단지 「현재가치」(present values)라고 일컬어지고 있다. 편익 또는 비용의 추계치의 할인이 행해진 경우에, 그리고 그것이 행해진 경우에만 비로소 그것을 순편익의 가치의 합계를 결정하기 위해 가산할 수 있다.

2. 3% 및 7%의 실질할인율

할인율에 관한 OMB의 기본적인 지침 (가이드)은 OMB 지침 A-94에 주어져 있다 (<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/index.html>). 이 지침에서는 편익 및 비용의 시간적 차이를 처리하기 위한 분석상 바람직한 방법은 동등한 소비단위의 가치를 반영하는 형태로 모든 편익 및 비용을 조정하고, 또한 소비자 및 저축자가 장래의 소비의 편익을 할인하는 경우에 통상 사용하는 요율로 그것을 할인하는 것이라고 지적하고 있다. 이것은 때로는 할인의 「잠재가격」(shadow price) 어쩌라고 일컬어지는 경우가 있다. 이와 같은 계산을 하는 것은 특히 자본재에 관하여 시장의 왜곡(market distortions)을 시정하기 위해 잠재가치를 사용하여 편익 및 비용을 평가할 필요가 있기 때문이다. 이 잠재가격은 미국에서는 확립되어 있지 않다. 게다가 자본 및 소비에 대한 규제의 영향의 분포는 반드시 잘 알려져 있는 것은 아니다. 따라서 이 곤란한 분석작업에 도전하고 싶다고 생각하는 기관은 그것을 진행하기 전에 OMB에 확인하여야 한다.

특히 정해진 것이 없는 경우, OMB 지침 A-94는 규제분석의 기본적인 사례로서는 7%의 실질할인율(real discount rate)을 사용하여야 한다고 정하고 있다. 7%의 할인율은 미국경제에 있어서 민간자본의 세금공제 전의 수익률의 평균추계치이다. 이것은 부동산, 중소기업의 자본 및 회사자본의 수익을 반영한 대략적인 측정치이다. 자본의 기회비용의 계산이고, 또한 규제의 주된 효과가 민간부문에 있어서의 자본의 사용을 배제 또는 변경할 수 있는 경우에는 항상 적절한 할인율이다. OMB는 1992년에 광범위한 내부검토 및 퍼블릭 코멘트(public comment)를 거쳐 지침 A-94를 개정하였다. OMB의 최근의 분석에서 자본수익률의 평균이 계속해서 1992년의 추계치인 7%에 가까운 것이 판명되었다. 지침

A-94는 또한 할인율의 가정의 추계치의 감도를 나타내기 위해 그 밖의 할인율을 사용할 것을 권고하고 있다.

자본과세를 포함하는 경제의 왜곡에 의해 저축자가 이득하는 수익율과 민간의 자본수익율 사이에 차이가 생긴다. 이 상위는 자본은 가장 높은 수익률을 이득할 수 있는 곳으로 흐르는 경향에도 불구하고 지속한다. 시장의 힘은 경제의 다른 부문간의 세금공제 후의 수익률이 동등하게 되는 방향으로 추진하지만, 투자의 과세상의 취급에 상위가 있는 경우, 이 과정에서 세금공제 전의 수익률은 동등하게 되지 않는다. 특히 회사자본은 추가적인 과세의 층인 법인소득세(corporate income tax)를 지불하기 때문에, 개인투자자와 비교하여 동등한 세금공제 후의 수익률을 투자자에게 제공하기 위해서는 보다 높은 세금공제 전의 수익률을 이득하지 않으면 안 된다. 세금공제 전의 수익률의 쪽이 투자에 의한 사회의 이득을 더욱 정확히 나타낸다. 자본수익율은 경제의 일부의 부문에 있어서 다른 부문보다 높기 때문에, 정부는 자본배분에 대한 규제정책의 잠재적인 영향에 관하여 민감하지 않으면 안 된다.

규제의 영향은 반드시 자본배분에만 또는 주로 이것에 발생하는 것은 아니다. 규제가 주로, 또한 직접적으로 개인소비에 영향을 주는 경우 (예를 들면 재 및 서비스의 소비자물가의 상승을 통하여), 보다 낮은 할인율이 적당하다. 가장 흔히 사용되는 대체수단은 「사회적 시간 선호율」(social rate of time preference)이라고 일컬어지는 것이 있다. 이것은 단지 「사회」가 장래의 소비의 금액표(flows)를 그 현재가치로 할인하는 요율을 의미한다. 가령 사회적 시간선호율의 측정으로서 평균적인 저축자가 장래의 소비를 할인하기 위해 사용하는 이율을 사용하면, 장기정부채무의 실질수익율이 공정한 근사치를 나타낼 가능성이 있다. 과거 30년간 이 이율은 세금공제 전의 실질 베이스로 평균

약 3%이었다. 예를들면 1973년 이래 10연물의 재무성 중기증권의 이율의 평균은 8.1%이었지만, 동 기간의 소비자물가지수의 평균연간변동율은 5.0%이고, 이것은 10년간의 실질임금이 3.1%이었던 것을 의미한다.

규제분석에는 3% 및 7%의 양 쪽을 사용하여 순편익의 추계치를 제공하여야 한다. 이 수법의 일례는 펄프 및 제지공장의 폐수의 배출 제한 및 대기오염물질의 배출제한의 양 쪽을 정한 1998년의 규칙에 관한 환경보호청(EPA)의 분석이다. 이 분석에서 환경보호청은 장래 30년간에 걸치는 편익 및 비용의 흐름에 적용되는 3% 및 7%의 실질할인율을 사용한 현재가치의 추계치를 산정하였다. 귀 기관의 작업에 있어서도 마찬가지로의 분석을 제시하여야 한다.

경우에 따라서는, 규제에 의해 기업부문의 민간투자로부터 자원이 재배분에 의해 빨아올려진다고 예상되는 이유가 있는 경우에는 기회비용이 3% 내지 7%의 범위밖에 있을 가능성이 있다. 예를 들면, 미국에 있어서 회사자본의 평균실질수익율은 1950년대 및 1960년대에 관찰되었던 것과 동 수준으로 되돌아가서 1990년대는 약 10%이었다. 기회비용의 본질에 관하여 불확실한 경우에는 3% 및 7%의 이율을 사용함과 동시에, 그 이상의 감응도분석으로서 보다 높은 할인율을 사용하여 편익 및 비용의 추계치를 제시하지 않으면 안 된다.

3. 건강관련의 편익 및 비용에 관한 시간선호

장래의 편익 또는 비용이 건강에 관련하는 경우, 할인이 적절한지의 문시하는 자가 있었다. 할인의 이론적 근거가 건강에는 적용되지 않는다고 생각되기 때문이다. 확실히, 오늘 구제된 생명을 장래 보다 많은 생명을 구제하기 위해 은행에 투자할 수는 없다. 그러나 그러한

생명을 구제하기 위해 사용할 수 있었던 자원을 보다 높은 수익을 이득하기 위해 장래 구제될 생명에 투자할 수는 있다. 사람은 장래 발생할 동일한 건강상태의 향상보다 즉시 발생하는 건강상태의 향상을 선호하는 것이 관찰되고 있다. 또한 장래의 비용이 할인되는데도 장래의 건강상태의 향상이 할인되지 않는다고 한다면, 다음과 같은 왜곡된 결과가 발생한다. 장래의 건강의 개선에 대한 오늘에 있어서의 매력적인 투자는 투자를 늦추는 것에 의해 향상 보다 매력 있는 것으로 할 수가 있다. 이와 같은 이유에 의해 전문가의 의견은 편익 및 비용의 쌍방을 포함시킨 장래의 건강영향을 동일한 이율에 의해 할인하여야 한다는 점에서 일치하고 있다. 이 의견의 일치는 BCA 및 CEA의 어느 것에도 적용된다.

건강관련의 분석에 있어서의 공통의 문제는, 어떤 규칙이 실시된 시점과, 그 결과 목표모집단에 신체의 건강상태의 개선이 관찰되는 시점과의 시간의 갭을 수량화하는 것이다. 이와 같은 경우, 현재가치의 계산을 행하기 전에 건강상의 편익의 발생시기를 신중히 검토하지 않으면 안 된다. 암 및 심장병 등의 만성질환사감의 모든 편익이 규칙이 시행된 직후에 발생한다고 가정하는 것은 합리적이지 못하다. 외상성질환을 대상으로 하는 규칙의 경우, 이 갭의 기간은 짧을 가능성이 있다. 만성질환의 경우, 목표모집단에게 어떤 규칙의 모든 편익의 효과를 나타낼 때까지 수년 또는 수십년도 요할 가능성이 있다.

유해물질에 노출되어 있었던 것과 질병의 가능성의 증가에 지연기간이 있을 가능성이 있는 경우 (이른바 잠복기), 노출의 삭감과 질병의 가능성의 감소 사이에도 갭이 생길 가능성이 있다. 후자의 갭의 기간은 「정지까지의 갭(cessation lag)」이라고 일컬어지는 경우가 있고, 잠복기와 같은 기간인 경우도 그렇지 않은 경우도 있다. 일반적으로 정지까지의 갭은 적어도 일정한 고도의 접촉에 노출된 모집단에만 적

용된다 (예를 들면 규칙이 시행되기 전에). 규칙이 시행된 후에 태어난 자와 같이 사전에 그와 같은 접촉에 노출되어 있지 않은 모집단의 경우는 잠복기만이 관계한다.

이상적으로는, 노출-리스크 모델(exposure-risk model)은 노출삭감시의 합계누적노출 및 연령을 설명하고, 노출의 휴지 후의 각년에 있어서의 위험의 감소를 계산할 수 있는 것이 바람직하다. 현재가치의 편익의 추계치는 이 경우에 각 연도의 리스크의 삭감에 관한 적절한 할인계수를 반영할 수가 있다. 음료수 내의 라돈(radon)에 대한 공중노출의 삭감에 유래하는 암의 편익에 관한 최근의 분석에서는 이 어퍼로치가 채용되었다. 이 분석에서는 여러 가지의 라돈 노출의 수준에 응하여 폐암의 발생과 사망의 시기의 추계치의 변경을 허용하는 정식적인 리스크 평가모델(formal risk-assessment models)에 의해서 뒷받침되었다.²²⁾

많은 경우에 그와 같은 상세한 리스크 평가모델을 이용할 수는 없다. 귀 기관의 규칙에 의해 영향을 받는 만성질환의 정지까지의 갭의 평균에 관해서는 귀 기관의 전문적인 판단을 사용할 필요가 있다. 잠복기에 관한 정보는 있지만 정지까지의 갭에 관한 정보가 없는 경우, 정지까지의 갭에 대신하여 잠복기를 사용하는 것은 합리적일 것이다. 다만, 양자가 다르다고 믿을만한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 노출과 질병과의 평균적인 시간의 갭을 알 수 없는 경우, 분석에 있어서는 시간의 갭의 그럴듯한 대체치의 범위를 사용하여야 한다.

22) Committee on Risk Assessment of Exposure to Radon in Drinking Water, Board on Radiation Effects Research, Commission on Life Sciences (1996), *Risk Assessment of Radon in Drinking Water*, National Research Council, National Academy Press, Washington DC

4. 세대간할인

세대를 초월하여 편익 및 비용을 비교하는 경우, 특별한 윤리상의 고려사항이 나타난다. 대부분의 사람들이 자기의 소비행동에 있어서 시간선호를 나타내지만, 현재 및 장래의 세대의 복지를 결정하는 경우에 사회가 마찬가지로 선호를 나타내는 것은 적절하지 않을 가능성이 있다. 그 선택의 영향을 받는 장래의 국민은 그 선택에 참가할 수는 없기 때문에, 오늘의 사회는 장래의 자의 이익을 어느 정도 고려하여 행동하지 않으면 안 된다.

그 하나의 방법은 전술한 것과 같은 동일한 할인의 수법에 따라서 세대간의 문제(규제상의 결정에 의해 장래의 세대가 어떠한 영향을 받는가)에 관한 명시적인 의론에 의해 그 분석을 보완하는 것이다. 정책입안자는 할인의 일반적인 접근방법을 변경함이 없이 이 추가정보의 제공을 받게 된다.

세대간에 동일한 할인율을 사용하는 것에는 시간의 불일치의 문제를 방지하는 이점이 있다. 예를 들면, 장래의 세대에게 보다 낮은 할인율을 사용한 경우, 단기적인 비용 및 장기적인 편익이 있는 규칙의 평가는 분석의 실시를 1년간 기다리는 것만큼 한층 유리하게 된다. 게다가 세대간에 동일한 할인율을 사용하는 것은 윤리적 관점에서 매력적이다. 장래의 세대의 쪽이 유복하다고 예측하는 경우, 장래의 세대에게 보다 낮은 할인율의 편익을 주는 것은 실제에 있어서는 오늘의 가난한 사람으로부터 내일의 유복한 사람에게 자원을 이전하는 것이 된다.

다만, 장래의 세대의 효용을 할인하는 것은 윤리적으로 인정되지 않는다고 생각하는 사람도 있다. 즉, 정부는 모든 세대를 동등하게 취

급하지 않으면 안 된다는 것이다. 장래의 세대는 더욱 유복하고, 편익 또는 비용의 한계인 1달러를 오늘 생존해 있는 사람보다 낮게 평가할 것이라는 예측에 기초하여 이 어퍼로치에 의해서도 장래의 비용 및 소비편익을 일반적으로 아마도 동일세대내의 분석의 경우보다 낮은 이율로) 할인하는 것은 여전히 옳다. 따라서 장래의 세대의 복지가 할인되어 있지 않다고 하더라도 현재의 편익 및 비용에 관련이 있는 장래의 편익 및 비용을 할인하는 것은 적절하다. 1990년대 이래의, 이 경우에 적당한 할인율의 추계치는 연간 1% 내지 3% 사이이었다.²³⁾

장래의 세대에게 발생하는 편익 및 비용을 보다 낮은 이율로 할인하는 두 번째의 이유는 분석의 범위가 길어짐에 따라서 할인율의 타당한 가치에 관한 불확실성이 증가하는 것이다. 민간의 시장이자율은 사회가 어떤 세대 속에서 시간을 어떻게 평가하는가를 결정함에 있어서 신뢰할 수 있는 참고치가 되지만, 기간이 매우 긴 경우 비교할 수 있는 민간의 이자율은 존재하지 않는다. Martin Weitzman 씨가 설명한 바와 같이,²⁴⁾ 먼 장래의 제한 하에서는 적절한 평균인 확실성증가의 할인계수 (즉, $1/[1+r]^t$)가 현저한 正의 확률을 가지는 가장 낮은 할인율에 상당한다. 오늘날의 입장에서는 해당하는 유일한 제한적 시나리오인 가장 낮은 할인율에 의거하는 것이다. 훨씬 먼 장래의 기타 모든 상태는 예상현재가치가 보다 높은 이율로 복리계산의 힘에 의해 대폭적으로 삭감되어 있기 때문에 비교적 중요성이 낮다.

규칙에 중대한 세대간의 편익 또는 비용이 있는 경우에는 3% 및 7%의 할인율을 사용한 순편익의 계산에 더하여, 보다 낮지만 正의 할인율을 사용하여 재차 감응도분석을 행하는 것을 검토하여야 한다.

23) Portney PR and Weyant JP, eds. (1999), *Discounting and Intergenerational Equity*, Resource for the Future, Washington DC

24) Weitzman ML In Portney and Weyant JP, eds. (1999), *Discounting and Intergenerational Equity*, Resource for the Future, Washington DC

5. 금전가치화되지 않는 편익 및 비용에 관한 시간선호

건강상의 편익을 포함하여 금전단위로 표시되지 않는 편익 및 비용에 관해서도 시기적 차이를 고려하지 않으면 안 된다. 시간적 차이는 할인을 통하여 처리할 수가 있다. 환경보호청(EPA)은 1998년의 규칙 『오프로드 디젤 엔진의 배출규제』(Control of Emissions from Nonroad Diesel Engines)에서, 금전적인 비용 및 금전가치화되지 않는 배출삭감 편익의 쌍방을 엔진의 예상수명에 걸쳐서 OMB 지침 A-94에서 권고되었던 7%의 실질할인율로 할인하는 것에 의해 비용대효과를 추계하였다.

또한 경우에 따라서는, 금전가치화되지 않는 편익의 할인을 회피할 수 있는 가능성이 있다. 예상되는 편익의 흐름이 비용의 발생 후 즉시 개시되어 장기간 일정하다고 예상되는 경우, 비용의 흐름을 연간으로 계산하면 작하고 편익을 재차 할인할 필요는 없다. 이와 같은 분석에서는 연간으로 계산한 오염물질의 배출삭감 1톤당의 비용의 추계치를 산정할 가능성이 있다.

6. 내부수익율

내부수익율(internal rate of return)은 할인 후의 편익 및 비용의 순현재가치를 제로와 같게 설정하는 할인율을 말한다. 내부수익율은 일반적으로 수용할 수 있는 결정기준을 제공하지 않고, 내부수익율이 반드시 가장 높은 규제가 가장 유익하다고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 내부수익율은 유익한 정보를 제공하고, 많은 자의 입장에서 보아 규제의 영향에 관한 중요한 지표를 제공한다. 할인 후의 순현재가치에 관한 그 밖의 정보와 함께, 규제분석이 의미하는 내부수익율

을 포함시키는 것을 검토하여야 한다.

그 밖의 주요한 검토사항

1. 그 밖의 편익 및 비용에 관한 검토사항

분석에는 이하의 영향을 포함시키고, 그것이 현저한 경우에는 그 금전가치의 추계치를 제공하지 않으면 안 된다.

- 민간부문의 준수비용 및 저축
- 정부의 행정비용 및 저축
- 소비자잉여 또는 생산자잉여의 이득 또는 손실
- 불쾌 또는 불편에 의한 비용 및 편익
- 작업, 여가 및/또는 통근/이동을 위한 시간의 이득 또는 손실

편익 및 비용의 추계치는 장기에 걸치는 신뢰할 수 있는 과학기술의 변화에 기초하여야 한다. 예를 들면 소급적 연구에 의해 「학습」이 장래의 규제비용을 삭감할 가능성이 있는 것이 증명되는 경우가 있다. 기술혁신의 결과인 과거의 비용삭감의 이율의 연구(「학습곡선」효과(learning curve effects)를 포함한다.)를 어느 정도 중요시하는가는 검토되고 있는 규제의 대체안에 의해 영향을 받는 과정의 적시성 및 직접관련성의 쌍방에 의존하는 것이지 않으면 안 된다. 게다가 규제의 이행수준 및 인센티브에 기초한 정책에의 이행의 결과인 비용삭감의 개혁을 검토하지 않으면 안 된다. 다른 한편, 규제의 승인과정 또는 신규시설에 대해 기존의 것보다 엄격한 기준을 설정하는 것의 지연에 의해 기술혁신 또는 새로운 기술의 채용이 감속하고, 그 결과 현저한 비용이 발생할 가능성이 있다. 행정기관이 실행가능한 것이 증명된 과학기술만을 검토하도록 제정법에 근거하여 제한되어 있는 경우도

있다. 이와 같은 경우, 보다 폭넓은 과학기술의 가능성을 가정하여 비용 및 비용삭감을 추계하는 것이 유익할 가능성이 있다.

장기에 걸치는 과학기술의 변화의 특성을 명확히 하는 경우에는 규제조치가 없다면 생겼을 가능성이 높은 과학기술의 변화를 평가하지 않으면 안 된다 (과학기술의 베이스라인). 과학기술은 합리적으로 기능하는 시장 및 불완전시장의 어느 것에 있어서도 시간과 함께 변화한다. 과학기술의 변화가 전망되는데도 규제가 없으면 과학기술은 변화하지 않는다고 가정한다면, 그 분석은 그 규제에 귀속하는 편익 및 비용의 쌍방을 과장하는 것으로 된다.

때로는 어떤 규칙에 의해 영향을 받고 비용도 부담하는 당사자에 대해서 비용삭감 또는 그 밖의 형식의 편익이 발생하는 경우가 있다. 예를 들면, 엔진 제조업자에 대해 엔진으로부터의 배기를 삭감하게 하는 요구는 연료절약을 향상시키는 과학기술로 이어질 가능성이 있다. 이 연료절약은 통상 엔진 구입자에 대해서 발생하지만, 엔진 구입자는 과학기술의 비용의 부담도 하고 있다. 소비자는 연료절약을 제공하기 위한 비용을 초과한, 연료절약의 증가분에 관하여 지불할 의사가 있다고 예측되기 때문에, 절약된 연료의 시장가치에 관해서 명확한 시장의 실패는 존재하지 않는다. 이 비용삭감이 현저한 경우, 그리고 특히 비용삭감이 그것을 달성하는 것에 관련하는 비용보다 크다고 추계되는 경우에는 규제가 없었던 경우에 시장의 힘이 왜 이 이득을 실현하지 않았던 것인지를 조사하고 협의하지 않으면 안 된다. 일반적으로 규제조치의 결과 회피된 모든 직접비용은 가능한 한 금전가치화되고, 그 대체안의 편익에 가산되며, 또는 비용에서 공제되지 않으면 안 된다.

2. 비용 (또는 편익)과 이전지출의 상위

실질비용과 이전지출(transfer payments)의 구별은 비용의 추계에 있어서 중요하지만 때로는 곤란한 문제이다. 비용 및 편익의 추계치는 실제의 자원의 사용을 반영하지 않으면 안 된다. 이전지출은 사회가 사용할 수 있는 자원의 총액에 영향을 미치지 않는, 어떤 그룹으로부터 다른 그룹에의 금전의 지불이다. 어떤 재의 공급을 제한하는 규제는 그 가격상승을 초래하여 사는 사람으로부터 파는 사람에의 이전을 발생시킨다. 총잉여(소비자잉여 및 생산자잉여의 합)의 순감소는 사회에 있어서 실질비용이지만, 순감소가 자동적으로 사는 사람으로부터 파는 사람에의 이전의 원인으로 되기 때문에, 가격상승에 의한 사는 사람으로부터 파는 사람에의 이전은 실질비용은 아니다. 다만, 분석이 미국의 입장에서 실시되고 있는 한, 미국으로부터 다른 나라에의 이전은 비용으로서 포함되어야 하고, 다른 나라로부터 미국에의 이전은 편익에 포함되어야 한다.

규제의 편익 및 비용의 추계치에는 이전지출을 포함시켜서는 안 된다. 그 대신에, 규제의 배분효과의 이론에 있어서 별개로 다루어야 한다. 이전지출의 사례에는 이하의 것이 포함된다.

- 희소성지대(scarcity rent) 및 독점이익
- 보험금부
- 간접세 및 보조금

불확실성의 취급

선택한 규제방법의 정확한 결과(편익 및 비용)는 반드시 확실하게 알 수 있는 것은 아니지만, 그 발생의 확률을 명확히 할 수 있는 경

우는 많다. 규제결정에 관계하는 중요한 불확실성은 분석되고, 종합적인 규제분석의 일부로서 제시될 필요가 있다. 불확실성의 분석은 분석을 진행함에 있어서 가능한 한 이른 단계에서 개시되어야 한다. 편익 및 비용의 추계치의 기초로 되는 주요한 요소의 통계상의 가변성(예를 들면, 자동차안전기준의 변경의 결과 발생할 가능성이 있다고 예상되는 자동차사고의 분포의 변화), 그리고 그 관계에 관한 불완전한 지식(예를 들면, 일부의 경제활동이 장래의 기후변동에 어떠한 영향을 미칠 가능성이 있는가에 관한 불확실한 지식)의 쌍방을 검토하여야 한다.²⁵⁾ 불확실성의 원천, 그리고 편익 및 비용의 추계치가 그럴 듯한 가정하에서 영향을 받는 방법을 평가하는 것에 의해 대체적인 규제조치의 영향 및 불확실성에 관하여 정책결정자 및 국민에게 알리도록 분석을 정리할 수 있다.

불확실성의 취급은 귀 기관의 규제분석의 다른 요소에 적용되는 것과 마찬가지로 완전한 개시 및 투명성의 원칙(principles of full disclosure and transparency)에 의해 지도되지 않으면 안 된다. 분석은 신뢰가능하고, 객관적·현실적이며, 또한 과학적으로 균형 잡힌 것이지 않으면 안 된다.²⁶⁾ 불확실성의 분석에 사용하는 모든 데이터 및 모델은 완전히 특정되어야 한다. 또한 사용된 수종의 데이터의 질에 관해서도 검토하여야 한다. 분석에 사용된 추론 및 가정도 특정되지 않으면 안 되며, 분석상의 선택은 명시적으로 평가되고, 또한 그 정당성의 근거가 충분히 제시되지 않으면 안 된다. 제시함에 있어서는 결론에 관한

25) 문맥에 따라 『가변성』(variability)이라는 용어는 이론적으로 유효한 분포함수에 의해 설명할 수 있는 통계상의 변화(variation)와 동의어로서 사용되는 것에 대하여, 『불확실성』(uncertainty)는 보다 기본적인 지식의 부족을 말한다. 본 논고를 통하여 양쪽의 개념을 말하는 것으로서 『불확실성』이라는 용어를 사용한다.

26) 정보를 보급시키는 경우, 기관은 OMB의 정부공통의 가이드라인(67 FR 8452, 2002년 2월 22일)에 따라서 발행된 자기의 정보의 품질의 가이드라인에 따르지 않으면 안 된다.

불확실성과 함께 자신의 분석의 장점을 설명하여야 한다. 제시에서는 자신의 분석상의 선택이 결과에 어떠한 영향을 주었는가에 관해서도 설명하여야 한다.

과학적인 불확실성의 수준이 대단히 커서 각 시나리오의 상대적 가능성을 정량적으로 평가하는 것 없이, 개별의 대체의 시나리오를 제시하는 것밖에 할 수 없는 경우도 있다. 예를 들면, 어떤 환경효과의 잠재적인 결과를 평가하는 경우에 있어서 결과가 현저히 다른 과학적 연구가 소수밖에 없는 경우가 있다. 이와 같은 경우, 어느 시나리오가 발생할 가능성이 가장 높은지를 정성적으로 판단함에 있어서 도움이 되는 이용가능한 정보와 함께, 일련의 그럴듯한 시나리오로부터 결과를 제시할 수 있다.

불확실성이 순편익에 관한 최종결론에 대해서 중대한 영향을 가지는 경우, 규칙제정에 앞서 추가적인 조사를 검토하여야 한다. 틀린 것의 비용은 조기결단의 편익보다 큰 경우도 있다. 특히 취소불능 또는 다액의 선불의 투자의 경우는 그렇다. 귀 기관이 규칙제정의 속행을 결정하는 경우, 추가적 정보를 작성하는 비용 (공익보호의 지연에 의한 손해를 포함한다.)이 그 정보의 가치를 상회하는 이유를 설명하여야 한다.

예를 들면, 불확실성이 데이터의 부족에 기초하는 경우, 명시적인 규제의 대체안으로서 충분한 데이터를 취득하기 위한 추가의 조사가 끝날 때까지 결정의 연기를 검토해도 좋을 것이다.²⁷⁾ 결정의 연기도 추가적인 데이터 수집 및 분석의 몰두와 마찬가지로 비용을 수반한다. 결정을 행함에 있어서는 연기의 편익을 이것들의 비용과 비교할 필요가 있다. 추가정보의 가치의 평가를 위한 정식적인 도구는 오늘

27) Clemen RT (1996), *Making Hard Decisions: An Introduction to Decision Analysis*, second edition, Duxbury Press, Pacific Grove

날의 결정에 관한 응용과학에 있어서 대단히 발달해 있고, 이러한 종류의 복잡한 규제상의 문제를 해결하는 一助로서 이용할 수 있다.

『리얼 옵션』의 수법(real options methods)은 또한 결정의 연기에 고유한 추가적인 유연성의 평가를 정식적인 것으로 하였다. 정보수집에의 투자를 통하여 수동적 또는 적극적으로 시간을 들이는 것에 의해 불확실성이 저하하고, 또한 매몰투자(sunk investment)의 잠재적인 비용 등 취소불능한 비용이 있는 한, 결정을 연기한다는 선택지에 편익을 할당할 수 있다. 그 편익은 보다 많은 정보를 얻을 때까지 그 조치를 연기하는 대체안에 대해서 즉시조치를 강구하기 위한 비용으로 간주되어야 한다. 다만, 공중위생, 안전 및 환경에 대한 손해를 포함하는 연기의 부담은 신중히 분석할 필요가 있다.

1. 불확실성의 정량분석

광의의 정량분석의 예로서는, 토양 또는 수질에 대한 환경손해의 가능성, 서식지의 감소의 가능성, 또는 멸종위기종에 대한 위협성, 그리고 사람의 건강 및 안전에 대한 손해의 가능성의 정식적인 추계치가 포함된다. 또한 에너지 효율의 상승에 관련한 비용삭감 등 경제적인 편익 및 비용의 추계치에 관련한 불확실성도 있다. 이상에 의해 분석에는 두 가지의 기본적인 요소, 즉 당해 결과의 가능성의 특성을 나타내는 수량분석 및 예상되는 결론에 대한 경제적 가치의 할당을 포함시켜야 한다. 두 가지의 부분이 개념상 합치하고 있는 것이 불가결하다. 특히 수량분석은 비용편익분석 등의 보다 일반적인 분석의 틀에 있어서 적용되는 것을 인정하는 방법으로 실시되지 않으면 안된다. 마찬가지로, 일반적인 틀은 결과를 지나치게 단순화함이 없이 수량분석을 편입시킬 정도의 유연성을 갖출 필요가 있다. 예를 들면, 분석에 있어서 행해진 확률분포의 편익 및 비용에 대한 영향에 관하

여 명시적으로 기술하지 않으면 안 된다.

규제분석의 다른 요소와 마찬가지로, 분석능력의 실제적인 한계와 완전성의 균형을 취할 필요가 있다. 분석은 포괄적이지 않더라도 좋고, 온갖 단계에서 모든 대체안을 평가할 필요도 없다. 정책결정에 대해서 잠재적으로 가장 큰 영향을 가지는 불확실성의 해결 또는 연구에 우선 주의를 기울여야 한다. 많은 경우, 이것이 불확실성의 가장 큰 源泉이다. 충분한 데이터가 없는 경우에는 가정을 할 필요가 있다. 이것은 명확히 특정되고, 관련 과학과 합치하고 있지 않으면 안 된다. 분석에서는 정책결정자가 과학적인 불확실성의 정도, 그리고 주요한 가정의 변경에 대한 확률, 편익 및 비용의 추계치의 견뢰성(robustness)을 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하여야 한다.

10억 달러 이상의 연간의 경제효과에 관련되는 주요한 규칙의 경우에는 관계하는 편익 및 비용의 불확실성의 정식적인 수량분석을 제시하지 않으면 안 된다. 환언하면 규제의 편익 및 비용의 확률분포의 추계치를 제공하는 것에 노력하여야 한다. 확률분포를 요약하는 경우에는 중심경향치(예를 들면 평균치 및 중위수)의 몇몇 추계치를 범위, 분산, 특정의 하한치 및 상한치의 퍼센터 値의 추계치, 그리고 분포의 그 밖의 특성 등 도움이 된다고 생각되는 그 밖의 정보와 함께 제공하지 않으면 안 된다.

추계치가 그 가장 불확실한 구성요소보다 더 정확한 경우는 없다. 따라서 분석에서는 불확실성의 정도를 반영하는 방법으로 추계치를 보고하여야 하며, 정확하다는 잘못된 의식을 형성하여서는 안 된다. 최악의 경우의 분석 또는 보수적인 분석은 결과의 완전한 확률분포를 전할 수 없기 때문에, 또한 순편익의 기대치의 계산을 허용하지 않기 때문에 통상 충분하지는 않다. 건강 및 안전에 관한 많은 규칙에 있

어서 비용편익분석을 실시하는 경제학자는 영향을 받는 모집단의 베이스라인의 리스크, 노출의 안전 레벨, 또는 각종 개입에 의해 삭감되는 리스크의 액 등의 각종 리스크 관리상의 문제에 대응하는 정식적인 리스크 평가를 신뢰하지 않으면 안 된다. 이러한 문제의 몇 가지에 대한 해답은 편익분석에 직접 사용되고 있기 때문에, 리스크 평가의 방법론은 예측되는 비용에 필적할 수 있도록 예측되는 편익을 결정하는 것을 인정하지 않으면 안 된다. 이것은 기대치를 넘는 편익의 추계치를 발생시키기 때문에, 보수적인 가정 및 초기설정(과학정책 또는 예방적인 직감이 동기가 되었는가는 묻지 않는다.)이 편익분석과 양립하지 않는 것을 의미한다. 확률분포의 특성을 수량적으로 나타낼 수 있는 경우에는 항상 기대치(예를 들면 평균치 또는 중위수)의 몇 가지의 추계치를 범위, 분산, 특정의 하한치 및 상한치의 퍼센터 치, 그리고 분산의 그 밖의 특성에 더하여 제공하지 않으면 안 된다.

가능한 한 적당한 통계수법을 사용하여 해당하는 결과의 확률분포를 판단하지 않으면 안 된다. 연간 10억 달러의 한도를 넘는 규칙의 경우, 불확실성의 정식적인 수량분석이 필요하다. 연간의 편익 및/또는 비용이 1억 달러 이상 10억 달러 이하의 규칙의 경우, 보다 중대한 결과를 수반하는 규칙에는 보다 엄격한 수법을 사용하도록 노력하여야 한다. 특히 순편익이 제로에 가까운 경우는 그렇다. 堅牢性을 시사하기 위해 보다 간소한 수법이 충분하다면, 보다 엄격한 불확실성의 분석이 이 범주의 규칙의 경우에 필요하지는 않을 가능성이 있다. 복잡성의 수준의 상승을 수반하는 이하의 분석적 수법을 검토할 수가 있다.

- 편익 및 비용의 계산에의 중요한 각 입력에 있어서의 주요한 불확실성을 정성적으로 개시한다. 이 개시는 분석결과에 있어서의 불확실성과 함께 데이터의 불확실성을 대상으로 하는 것으로 한다.

다만, 연간 10억 달러의 한도를 넘는 주요한 규칙에 관해서는 정식적인 취급을 요한다.

- 수치감응도분석(numerical sensitivity analysis)을 사용하여 가정, 입력 데이터의 선택 및 대체적인 분석적 수법의 그럴듯한 변경에 의해 분석결과가 어떻게 변화하는지를 조사한다. 감응도분석은 정식적인 확률 시뮬레이션을 실시하기 위한 정보가 부족한 경우에 특히 중요하다. 감응도분석은 「스위치 점」(순편익의 추계치가 사인(+, -)을 변경하거나 또는 저비용의 대체안으로 바뀌어야 할 중요한 파라미터(parameter) 值)을 찾아내기 위해 사용할 수 있다. 감응도분석은 통상 동시에 하나의 변수 또는 가정을 변경하는 것에 의해 행해지지만, 광범위한 변경에 대한 결과의 堅牢性을 보다 잘 알기 위해 동시에 하나의 변수의 조합을 변경하는 것에 의해 할 수도 있다. 다만, 이 경우에도 연간 10억 달러의 한도를 넘는 주요한 규칙에 관해서는 정식적인 취급을 요한다.
- 경우에 따라 시뮬레이션 모델(simulation models) 및/또는 예를 들면 델포이법(Delphi methods)²⁸⁾을 통하여 명확히 된 전문가의 판단을 사용하는 것에 의해 해당하는 불확실성의 정식적인 확률분석을 적용한다. 이 정식적인 분석적 수법은 분석상 기술적인 문제가 생기는 복수의 큰 불확실성이 존재하거나 또는 영향이 계속하여 이어지는 복잡한 규칙의 경우에 적당하며, 연간 10억 달러의 한도를 넘는 규칙의 경우에는 이것이 의무지워진다. 예를 들면, 대기오염을 대상으로 한 규제의 분석에서는 장래의 배기에 대한 규칙의 영향의 불확실성, 대기의 질의 변화가 건강에 어떠한 영향을 주는지

28) 델포이법의 목적은 전문가[?]의 판단을 끌어내는 것에 의해 정책결정을 위해 적절한 정보를 만들어내는 것이다. 이것은 전문가간의 교류를 배제한 조사과정을 통하여 행해진다. Morgan MG and Henrion M (1990), *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*, Cambridge University Press 를 참조.

에 관한 불확실성, 그리고 끝으로 건강결과의 변화의 경제적 및 사회적 가치에 관한 불확실성이 있다. 정식적인 확률평가에 있어서 전문가에의 요청은 불확실성을 평가하는 자신의 능력의 중요한 갭을 메움에 있어서 유익한 방법이다.²⁹⁾ 일반적으로 주요한 파라미터 및 관계의 확률분포를 수량화하기 위해 전문가를 이용할 수가 있다. 이와 같은 요청은 다른 데이터의 원천과 조합하는 것에 의해 편익 및 비용의 확률분포를 도출하기 위한 몬테카를로 시뮬레이션(Monte Carlo simulation)에 있어서 조합할 수 있다. 상관성이 있는 입력에는 주의를 기울여야 한다. 몬테카를로 시뮬레이션 및 그 밖의 유사한 시뮬레이션 패키지의 표준적인 초기설정은 분포간의 독립성을 가정하고 있는 경우가 많다. 입력의 상관분포를 정확히 설명할 수 없었기 때문에, 결과로서 발생하는 출력의 불확실성의 간격이 지나치게 커지는 경우가 있다. 하지만 많은 경우, 총체적인 영향은 애매하다. 그래프 및/또는 표에 의해 명쾌하고 또한 의의가 있는 확률적 결과를 표현하기 위해 특별한 노력을 하여야 한다.

장래 새로운 수법이 이용가능하게 될 가능성이 있다. 이 문서는 그 사용을 저지 또는 금지하는 것이 아니라, 오히려 그 개발을 장려 및 촉진하는 취지이다.

2. 불확실한 결과의 경제적 가치

편익 및 비용의 추계치의 산정 시에 각각의 결과에 관하여 가치의 확률분포도 있는 것을 깨달을런지도 모른다. 이 경우, 편익 및 비용의 추계치를 제공하기 위해 이것들의 확률분포를 조합할 필요가 있다.

29) Cooke RM (1991), *Experts in Uncertainty: Opinion and Subjective Probability in Science*, Oxford University Press

결과의 분포가 있는 경우에는 조사결과에 관하여 가장 넓은 국민의 이해를 얻기 위해 용이하게 이해 및 비교가 가능한 요약통계량 또는 수치를 강조하는 것이 유익한 경우가 많다. 편익 및 비용 쌍방의 『최량의 추계치』(best estimates)를 경합하는 대체안의 것과 비교하는 것은 일반적인 방법이다. 이 『최량의 추계치』는 통상 편익 및 비용의 평균 또는 기대치이다. 이 기대치의 강조는 규제의 대체안에 관하여 사회가 『리스크 중립적』인 한 적당하다. 반드시 그렇다고는 할 수 없지만, 일반적으로 분석에 있어서는 『리스크 중립성』(risk neutrality)을 가정하여야 한다. 리스크 선호에 관하여 다른 전제조건을 채용하는 경우에는 그 이유를 기술하여야 한다.

3. 대체적인 전제조건

편익 또는 비용의 추계치가 특정한 전제조건에 크게 의존하는 경우, 그 전제조건을 명확히 하고, 그럴듯한 대체적인 전제조건을 사용하여 감응도분석을 실시하여야 한다. 그럴듯한 대체적인 전제조건에 의해 순편익의 가치가 正에서 負(혹은 그 역)로 바뀐 경우 또는 규제의 선택지의 상대적 순위가 변경된 경우에는 대체적인 전제조건 중 어느 것이 더욱 적절한지를 판단하기 위해 재차 분석을 행하지 않으면 안 된다. 다른 추계방법에는 숨겨진 전제조건이 있을 가능성이 있기 때문에, 숨겨진 전제조건을 명확히 하기 위해 신중히 추계방법을 분석하여야 한다.

F. 전문적인 분석의 요건

규칙제정의 분석적인 뒷받침을 준비하는 경우, 법률 및 행정명령에 의해 과해진 몇 가지의 분석의 요건이 있는 것을 의식하지 않으면 안

된다. 행정명령 제12866호의 규제분석요건에 더하여, 그 규칙이 이하의 문제의 어느 것인가에 관하여 전문적인 분석을 요하는지를 검토하지 않으면 안 된다.

중소기업 및 그 밖의 소규모적인 사업체에 대한 영향

규제유연성법(5 U.S.C. 제6장)에 의해 규칙제정이 「상당수의 소규모적인 사업체에 대해 중대한 영향을 줄」 가능성이 있는 경우, 행정기관은 「규제유연성분석」(regulatory flexibility analysis: RFA)의 초안 및 최종판을 작성하지 않으면 안 된다. 국민이 귀 기관의 조사결과를 검토할 수 있도록 인터넷상에 RFA를 게시하는 것을 검토하지 않으면 안 된다.

귀 기관은 어떻게 RFA를 작성하는가에 관한 가이드라인을 정하여야 하며, 또한 무엇이 충분한 RFA인가 라는 예상에 관하여 중소기업청의 시책옹호실장(Chief Counsel for Advocacy)에게 상담할 것을 장려한다. 행정명령 제13272호 (67 FR 53461, 2002년 8월 16일)는 상당수의 중소기업에 중대한 경제적 영향을 미칠 가능성이 있는 규칙안에 관하여 시책옹호실장에게 통지하도록 의무지우고 있다. 행정명령 제13272호는 또한, 시책옹호국(Advocacy Office)이 제시하는 코멘트를 온갖 점에서 적절히 고려하도록 제기관에 지시하고 있다. 중소기업에의 규제집행공정법(SBREFEA)에 기초하여 환경보호청(EPA) 및 노동안전위생국(OSHA)은 중소기업에 중대한 영향을 주는 규칙안을 작성하기 전에 중소기업과 협의할 의무를 지우고 있다. OMB는 다른 기관에도 마찬가지로 행하도록 장려하고 있다.

재원을 수반하지 않는 위임의 분석

재원을 수반하지 않는 위임에 관한 법(Unfunded Mandates Act)(2 U.S.C. 1532)에 기초하여 주, 지방 및 부족정부, 또는 민간부문의 총지출이 어느 연도에 1억 달러 이상으로 되는 규칙의 경우(각 연도의 인플레이션 조정 후), 그 규칙안 또는 최종적인 규칙(귀 기관이 규칙안을 발표한 것의)을 발표하기 전에 편익 및 비용에 관한 설명서를 작성하지 않으면 안 된다. 행정명령 제12866호에 기초하는 분석요건은 본법에 기초하는 분석요건에 유사하며, 따라서 동일한 분석에 의해 쌍방의 분석요건을 준수할 수 있다.

정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하

문서업무삭감법(44 U.S.C. 제35장)에 기초하여 규칙제정(또는 그 밖의 조치)이 추가적인 정보수집, 문서업무 및 기록관리의 부하를 만들어 내는지를 검토할 필요가 있다. 이 부하가 허용되는 것은 그 규칙의 실시에 있어서의 정보의 실용성을 정당화할 수 있는 경우뿐이다. 10명 이상의 자에게 과해지는 정보수집을 새로이 의무지우는 경우에는 OMB의 승인이 필요하고, 대상으로 되는 문서업무에 관하여 유효한 OMB의 관리번호를 취득하지 않으면 안 된다. 귀 기관의 최고정보책임자(CIO)가 문서업무삭감법의 준수를 지원한다.

정보의 품질에 관한 가이드라인

정보의 질법(Information Quality Law)에 기초하여 OMB의 정부공통의 가이드라인(67 FR 8452, 2002년 2월 22일)에 따른 기관의 가이드라인

은 규칙안 및 최종적인 규칙을 뒷받침하기 위해 보급된 정보를 포함하여, 기관이 보급시킨 모든 정보의 기본적인 품질의 달성목표를 설정하였다. 규칙의 뒷받침으로서 사용하는 데이터 및 분석은 기관 및 OMB의 이러한 품질기준을 충족시키지 않으면 안 된다. 귀 기관의 CIO가 정보의 품질의 평가에 관한 지원을 행한다. OMB의 정보·규제관리국(Office of Information and Regulatory Affairs)의 통계·과학정책 부문이 지원을 행할 수 있다. 본 지침은 규제분석에 관한 OMB의 최저한의 품질기준을 정한다.

환경영향평가서

국가환경정책법(National Environmental Act: NEPA)(42 U.S.C. 4321-4347), 그리고 관련 법규 및 행정명령은 제기관에 대해서 규칙제정을 포함하는 기관의 결정의 환경영향을 검토하도록 의무지우고 있다. 『사람의 환경의 질에 중대한 영향을 미치는 연방의 주요한 조치』에 관해서는 환경영향평가서(environmental impact statement)를 작성하지 않으면 안 된다. 최종적인 규칙을 발표하기 전에 NEPA의 서류를 완성시키지 않으면 안 된다. 환경의 질에 관한 대통령부심의회(White House Council on Environmental Quality: CEQ)는 NEPA의 실시를 위한 규칙(40 C.F.R. 1500-1508) 및 연방의 지침(가이던스)을 발표하고 있으며, 그것은 CEQ의 웹사이트(<http://www.whitehouse.gov/ceq/>)에서 열람할 수 있다.

어린이들에 대한 영향

행정명령 제13045호 『환경건강 리스크 및 안전 리스크로부터의 어린이들의 보호』(Protection of Children from Environmental Health Risks

and Safety Risks)에 기초하여 각 기관은 자신의 규칙에 관하여 「법률에 의해 허용되고, 적절하며, 그 기관의 사명에 합치하는 한」 「환경건강 리스크 또는 안전 리스크에 의해 발생한 어린이들에 대한 불균형한 리스크에 대처하는」 것으로 한다. 「어린이들에 대해서 불균형한 영향을 미칠 가능성이 있다고 기관이 믿을 이유가 있는 환경건강 리스크 또는 안전 리스크」에 관련되는 경제적으로 중대한 규칙으로 「될 가능성이 있는」 모든 실제적인 규칙제정조치에 관해서는, 그 기관은 OMB/OIRA에 대해서 「왜 계획된 규제가 그 기관이 검토한 그 밖의 잠재적이고 또한 합리적으로 가능한 대체안보다 바람직한 것인가의 설명」과 함께, 「계획된 어린이들에 대한 규제에 의한 환경건강 또는 안전에 대한 영향의 평가」를 제시하지 않으면 안 된다.

에너지 효과

행정명령 제13211호 (66 FR 28355, 2001년 5월 22일)에 기초하여 제 기관은 법률에서 허용되는 범위내에서, 중대한 에너지 조치에 관한 에너지 효과설명서(Statement of Energy Effects)를 작성하여 OMB에 제출할 것이 의무지워져 있다. 이 설명서는 그 조치 및 합리적인 대체안, 그리고 그것들의 영향의 「에너지 공급, 배급 또는 사용 (공급부족, 가격상승 및 외국에서의 공급의 이용의 증가를 포함한다.)의 악영향」의 상세한 설명을 포함하는 것으로 한다. 관련규칙제정안공시(NPRM) 및 최종적인 규칙에 있어서 본설명서 또는 개요를 발표할 필요가 있다. 보다 상세한 지침(가이드)으로서 OMB의 웹사이트상에서 열람할 수 있는 OMB 지침 01-27 (「행정명령 제13211호 실시에 관한 지침(가이드)」, 2001년 7월 13일)을 참조.

G. 설명보고서

귀 기관의 주요한 최종적인 규칙마다 편익 및 비용의 추계치를 보고하는 표와 함께 설명보고서(accounting statement)를 제출하지 않으면 안 된다. 이러한 추계치의 보고에는 전기 개요의 지침(가이드)을 사용하는 것으로 한다. 제안하는 서식을 수록하기 때문에 검토할 것.

편익 및 비용의 분류

가능한 한 모든 잠재적인 증분편익 및 비용을 수량화하지 않으면 안 된다. 금전가치화된 것, 수량화되어 있지만 금전가치화 되어 있지 않은 것, 그리고 정성적이지만 수량화 또는 금전가치화 되어 있지 않은 것의 세 가지의 분류에 속하는 편익 및 비용의 추계치를 보고하지 않으면 안 된다.

이러한 분류는 상호 배타적이고 또한 망라적이다. 편익 및 비용의 예비적인 추계치를 열거하는 과정을 통하여 제기관은 이중계산산입을 회피하여야 한다. 이 문제는 사회복지에 있어서 동일한 변경을 표명하는 방법이 한 가지 이상 있는 경우에도 발생할 가능성이 있다.

편익 및 비용의 수량화 및 금전가치화

정량적 추계를 행하고, 가능하다면 달러 가액으로 환산하여야 한다. 많은 경우, 수량화된 추계치는 다소의 노력을 하면 상당하는 달러로 용이하게 환산할 수 있다.

정성적인 편익 및 비용

정성적인 효과를 중요성(예를 들면, 확실성, 예상되는 정도 및 취소 가능성)에 의해 분류 또는 랭크 부여하여야 한다. 정책결정자가 신중히 고려하는 것을 정당화할 정도로 중요할 가능성이 높은 효과를 중요하지 않을 가능성이 높은 것과 구별하지 않으면 안 된다.

장기에 걸치는 편익 및 비용의 취급

분석대상기간의 각 연도에 대해서 할인 전의 일련의 편익 및 비용의 추계치(금전가치화된 순액)를 제시하여야 한다. 3% 및 7%의 실질할인율을 사용하여 연간으로 계산된 편익 및 비용을 제시하여야 한다. 연간으로 계산된 일련의 추계치는 최종적인 규칙이 즉시 시행되지 않는 경우이더라도 그 규칙이 효력을 발생하기 시작하는 연도부터 개시하여야 한다. 2001년의 달러로 모든 금전가치화 된 효과를 보고할 것. 다른 연도의 달러로 표시된 금액은 GDP 디플레이터(deflator)를 사용하여 2001년의 달러로 환산하여야 한다.

리스크 및 불확실성의 취급

정보가 있는 경우에는 추계치의 분포뿐만 아니라 기대치의 추계치도 제시하지 않으면 안 된다. 상한 및 하한만을 제시하는 경우(최량의 추계치에 더하여)에는 가능하다면 95% 및 5%의 신뢰한계를 사용하여 한다. 특정한 대체안의 그럴듯한 결과의 분포를 파악하는 추계치의 산정을 장려하지만, 그 분포의 상세한 보고는 의무지워지지 아니한다. 다만, 요구가 있는 경우에는 제시하지 않으면 안 된다.

완전한 개시 및 투명성의 원칙은 불확실성의 취급에도 적용된다. 중대한 불확실성이 있고, 그 결과로서의 추론 및/또는 전제조건이 편익 및 비용의 추계치에 중요한 영향을 미치는 경우에는 그럴듯한 대체적인 전제조건에 기초하여 편익 및 비용을 설명하지 않으면 안 된다. 자료 및 인용을 제시하거나 또는 중요한 경고를 표명하기 위해 필요하다면, 표에 각주를 붙일 수 있다.

전기 섹션에서 약년사의 리스크 삭감의 추계에 관련하는 몇 가지의 문제를 특정하였다. 이 의론에 기초하여 약년사의 리스크 삭감의 평가를 행하기 위해 다른 추계치를 사용하는 경우에는 대체적인 주요한 추계치를 제시하지 않으면 안 된다.

추계치의 정확성

보고된 추계치는 가능한 한 분석의 정확성을 반영하지 않으면 안 된다. 예를 들면, 2억 2,000만 달러의 추계치는 100만 달러의 자릿수에서 사사오입된 것을 의미하고, 따라서 정도는 +/-500만 달러이다. 마찬가지로, 2억 2,200만 달러의 추계치는 10만 달러의 자릿수에서 사사오입된 것을 의미하고, 따라서 정도는 +/-50만 달러이다.

이전에 관한 별개의 보고

이전은 별개로 보고하여야 하고, 이전지출을 편익 또는 비용으로 잘못 분류하는 것은 회피하지 않으면 안 된다. 이전은 사회복지의 총액에 직접적인 변동을 발생시키는 것 없이 부 또는 소득이 재분배된 경우에 발생한다. 규제의 출력이 사회에 대한 순복지의 이득보다 이전을 반영하는 경우, 그것을 편익 또는 비용이 아니라 이전이라고 특정하여야 한다. 또한 사회보장의 지불에 영향을 미치는 규칙에 유래

하는 것 등 연방의 예산조치에 의해 생긴 이전과, 어떤 규칙에 의해 민간의 당사자에게 이전되는 독점지대 등의 정부 이외의 당사자간의 이전에 관련하는 것을 구별하지 않으면 안 된다. 규제조치의 주요한 재분배효과를 설명하기 위해 필요로 되는 수의 분류를 사용하여야 한다. 이전에 분포효과에 더하여 중요한 효율효과(efficiency effects)가 있는 경우에는 그것을 보고하지 않으면 안 된다.

주, 지방 및 부족정부, 중소기업, 임금, 그리고 경제성장에 대한 영향

주, 지방 및 부족정부가 받은 편익, 비용 및 이전의 부분을 특정할 필요가 있다. 또한 가능한 범위내에서 중소기업, 임금 및 경제성장에 대한 규칙 또는 프로그램의 영향을 특정할 필요가 있다.³⁰⁾ 연간비용이 10억 달러 미만의 규칙은 경제성장에 대해서 최소한의 영향을 가질 가능성이 높은 점에 주의할 것.

OMB번호 :

기관/프로그램 소관부서 :

규칙표제 :

RIN번호 :

| 분 류 | 주요한 추계치 | 최저 추계치 | 최대 추계치 | 출전의 인용 (RIN, 전문 등) |
|---|------------|-----------|-----------|-----------------------|
| 편익 | | | | |
| 금전가치화 된 편익 | | | | |
| 연간으로 계산, 수량화되어 있지만 금전가치화 되어 있지 않는 편익 | | | | |

30) 규제유연성법 (5 U. S. C. 603(c), 604)

| 분 류 | 주요한 추계치 | 최저 추계치 | 최대 추계치 | 출전의 인용 (RIN, 전문 등) |
|---|------------|-----------|-----------|-----------------------|
| (수량화되어 있지 않는) 편익 | | | | |
| 비용 | | | | |
| 연간으로 계산, 금전가치화 된 비용 | | | | |
| 연간으로 계산, 수량화되어 있지만 금전가치화 되어 있지 않는 비용 | | | | |
| 정성적인 (수량화되어 있지 않는) 비용 | | | | |
| 이전 | | | | |
| 연간으로 계산, 금전가치화 된 이전 : 「예산내」 | | | | |
| 누구로부터 누구에게로? | | | | |
| 연간으로 계산, 금전가치화 된 이전 : 「예산밖」 | | | | |
| 누구로부터 누구에게로? | | | | |

| 분류 | 영향 | | 출전의 인용 (RIA, 전문 등) | |
|---------------------------|----|--|-----------------------|--|
| 주, 지방 및/또는 부족정부에 대한 영향 | | | | |
| 중소기업에 대한 영향 | | | | |
| 임금에 대한 영향 | | | | |
| 성장에 대한 영향 | | | | |

H. 발효일

이 지침의 발효일은 OMB가 규칙안을 옹호하여 수령한 규제부분에 관해서는 2004년 1월 1일로 하고, OMB가 최종적인 규칙을 옹호하여 수령한 규제분석에 관해서는 2005년 1월 1일로 한다. 환언하면 이 지침은 2003년 12월 31일 이후에 OIRA에 정식으로 제출된 최종적인 규칙의 초안에 관한 규제분석에 대해서 적용된다. (다만, 규칙안의 초안이 본지침의 적용을 받는 경우에는 최종적인 규칙의 초안도 그 제출이 2005년 1월 1일보다 이전이더라도 본지침의 적용을 받는다.) 실행 가능한 범위내에서 각 기관은 이러한 발효일보다 이전에 이것을 준수하여야 한다. 기관은 이러한 발효일이 실제상 실행불가능한 경우, 그때마다 OMB에 포기를 청구하는 것으로 한다.