

한국비용편익분석연구원 워크숍

# 규제영향분석 및 규제비용관리제도

**이상무**

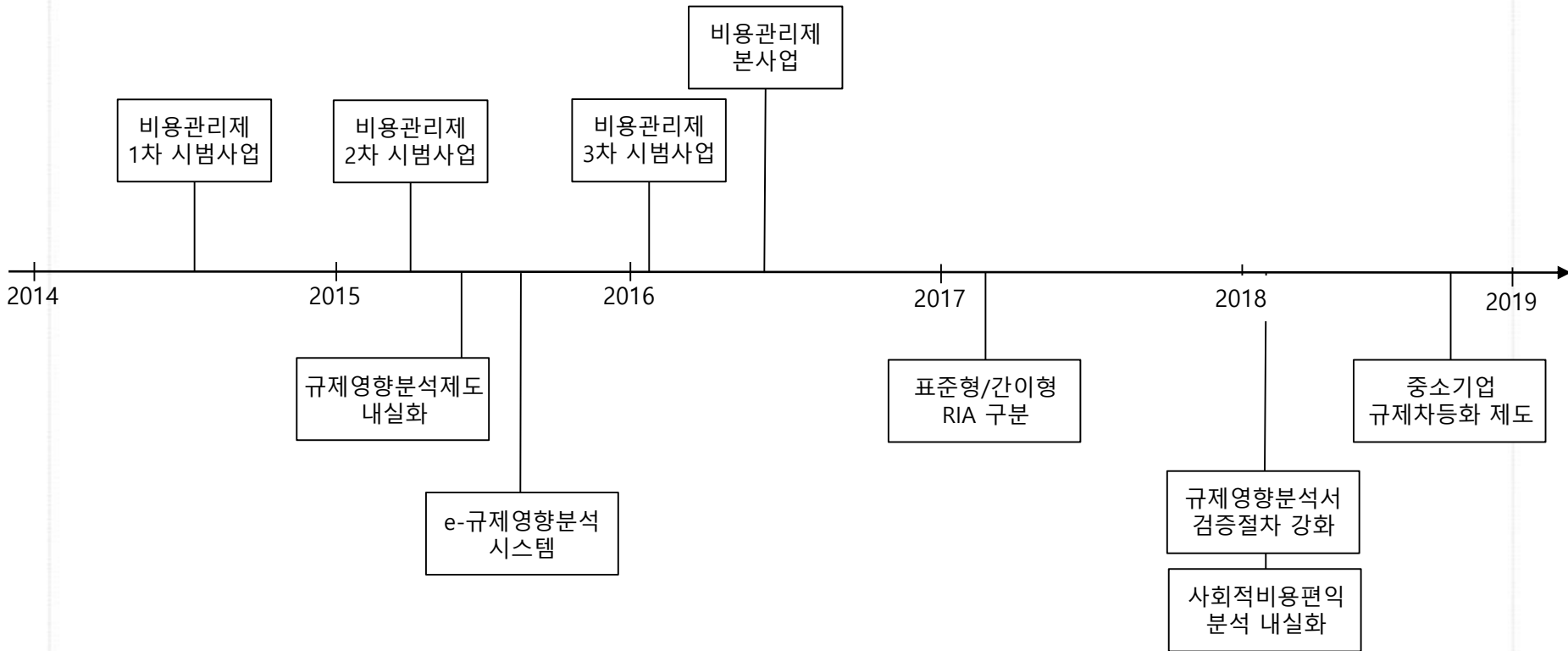
KDI 규제연구센터 분석평가팀

2021. 02. 25

Korea's Leading Think Tank



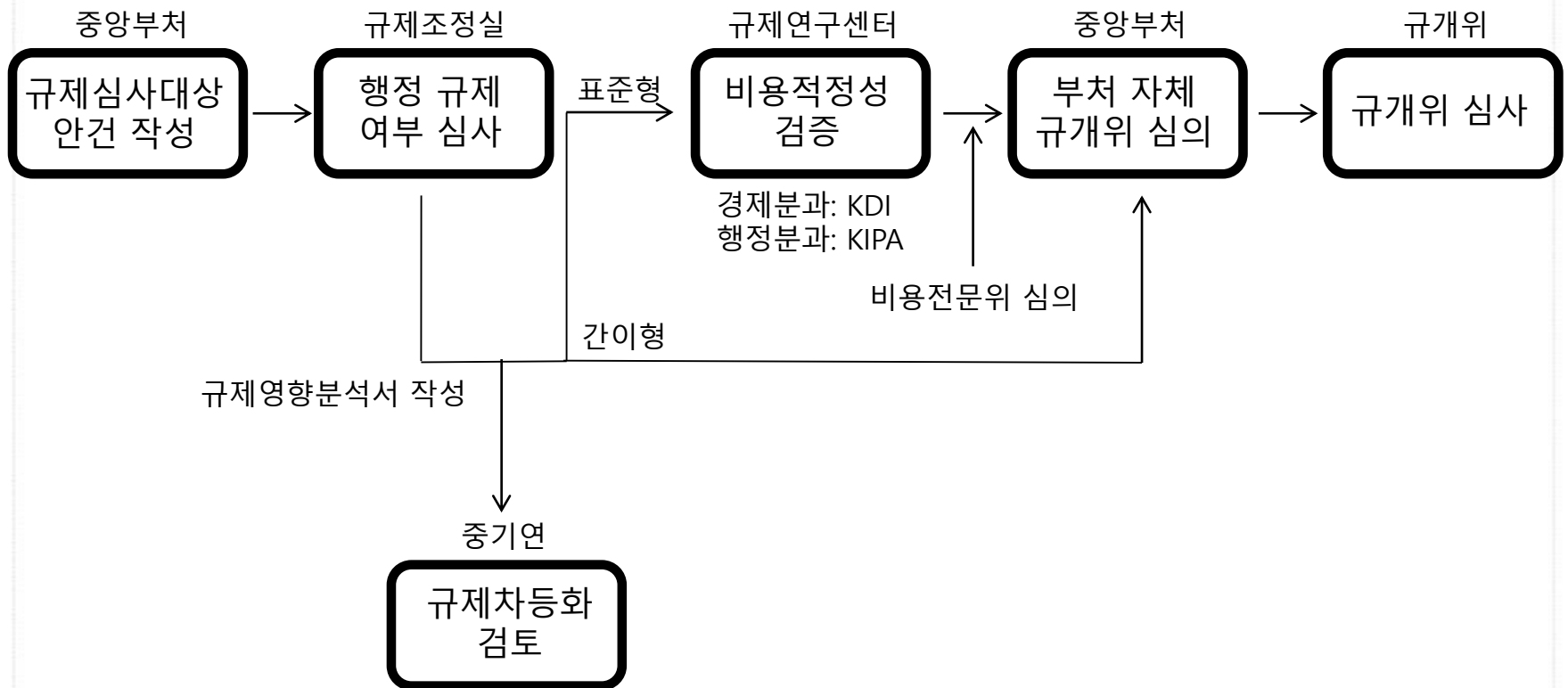
## ● 규제영향분석제도 / 규제비용관리제 연혁



# 규제영향분석 제도

KDI

## ● 규제영향분석과 규제심사 절차



## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 규제영향분석제도 내실화 방안 >

- **일시:** 2015년 5월
- **배경:** 규제영향분석 작성은 규제심사를 위한 형식적 절차로만 인식되어 전반적으로 분석서 품질이 저하(특히 정량적인 비용편익 분석은 거의 이루어지지 않음)

### < 규제영향분석제도 내실화 방안 도입 당시 비용편익분석 예시 >

<사례 #1> 복합구역내 업종제한	<사례 #2> 해양오염방지관리인 지정										
<p>2) 비용·편익 분석과 비교</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ <b>(비용)</b> 규제완화 차원에서 새로 도입되는 복합구역에 입주가능 시설의 최소면적 기준을 설정하는 것이므로 이로 인한 비용은 발생하지 않음</li> <li>□ <b>(편익)</b> 복합구역 내 공장 및 지식·정보통신산업 등의 산업시설과 지원·공공시설 등과의 조화를 통해 기업 조업의 원활화 및 산업간 융·복합 촉진</li> </ul>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="967 958 1064 1001">구 분</th> <th data-bbox="1064 958 1412 1001">(도입안)</th> <th data-bbox="1412 958 1773 1001">(대안)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="967 1001 1064 1115">○내용</td> <td data-bbox="1064 1001 1412 1115">○선박·해양시설의 소유자에게 지시·감독 의무 및 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정</td> <td data-bbox="1412 1001 1773 1115">○해양오염방지관리인에게 기존의 의무 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정</td> </tr> <tr> <td data-bbox="967 1115 1064 1268">○비용</td> <td data-bbox="1064 1115 1412 1268">○지시·감독 의무 신설로 인한 비용 없음 ○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음</td> <td data-bbox="1412 1115 1773 1268">○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	(도입안)	(대안)	○내용	○선박·해양시설의 소유자에게 지시·감독 의무 및 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정	○해양오염방지관리인에게 기존의 의무 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정	○비용	○지시·감독 의무 신설로 인한 비용 없음 ○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음	○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음	
구 분	(도입안)	(대안)									
○내용	○선박·해양시설의 소유자에게 지시·감독 의무 및 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정	○해양오염방지관리인에게 기존의 의무 위반시 과태료 부과 ○대리자 지정 규정									
○비용	○지시·감독 의무 신설로 인한 비용 없음 ○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음	○대리자 지정은 직원 중 한명을 정하는 것인바 추가 인건비 없음									

## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 규제영향분석제도 내실화 방안 >

- 규제영향분석서 품질 개선을 위해 신설·강화되는 중요 규제의 경우 KDI 및 KIPA 규제연구센터의 검토를 받도록 함 (비용, 편익분석의 적절성 검토)
- 규제연구센터는 규제개혁위원회 예비심사 이전에 규제영향분석(비용편익분석)의 적절성을 검토하고 검토의견을 규제소관부처에 전달
  - 규제연구센터 검토는 1회차로 종결. 센터 지적사항의 반영여부에 대해서는 추가적인 검토를 진행하지 않음.

### 붙임 1 규제영향분석서 검토서

#### 1. 0000법 시행령 개정안

##### (1) 과태료 상한 조정

항목	분석서 기재사항	보완필요사항
규제의 필요성	①현황 및 문제점	
	②규제의 신설, 강화 필요성 -규제의 도입 목적 -규제의 타당성 -규제의 적절성	
규제대안 검토 및 비용, 편익 분석과 비교	①규제대안의 검토	
	②비용, 편익 분석과 비교	
규제의 실효성	①이해관계자 의견 및 반영여부	
	②집행자원 및 능력	

## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < e-규제영향분석 시스템 도입 >

- **일시:** 2015년 9월
- **배경:** 각 부처에서 규제영향분석을 수행할 인력과 자원이 충분치 않은 현실을 고려하여 이를 체계적으로 지원할 수 있는 시스템 구축 필요성이 대두
  - 호주에서 규제순응비용 계산을 지원하는 Regulatory Burden Measure 시스템을 참고
- OECD 분석 가이드라인 및 국내 사례 등을 고려하여 정형화된 비용(9가지) 및 편익항목(4가지), 항목별 추정산식 등을 제공
- e-RIA는 규제비용 계산 뿐만 아니라 규제영향분석서 작성의 전과정을 시스템 내에 일원화
  - 작성된 규제영향분석서는 규제정보화 시스템을 통해 제출/데이터 베이스화

분석서 시작    **분석서 작성**    분석서 결과    분석서 게시판

홈 시작 > 분석서 작성 > 대안별 비용·편익 분석 > 피규제 기업·소상공인 직접비용 > 직접비용 분석

### 대안별 비용·편익 분석

규제 강화 경우 기존 비용 편익과 규제 조치로 인한 추가 비용 편익을 합하여 계산함. 입력설정 ▼

동장별 문헌표시 방식 : 문헌기 구입비 입력설정 ▼    사례

설비 입력설정 ▼    산식 예시

+ 설비비용

설비비용 [신규]

구매비용(원)	연간 구매 횟수	피규제자수	계산
70,000 ×	1 ×	8,500	595,000,000

\* 근거설명 입력설정 ▼

- 규제 비용 및 편익항목을 파악하기 위하여 먼저 피규제자를 대표하는 협회 업체를 대상으로 면담조사를 실시하고, 단위당 비용 및 편익을 평가하기 위하여 사육농가 20호를 대상으로 설문조사를 실시

총 합계    595,000,000원

## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 표준형 vs 간이형 규제영향분석서 구분 >

- **일시:** 2017년 3월
- **내용:** 규제로 인한 파급효과가 미미한 사항을 다루는 안건까지 정량분석을 수행하는 것은 비효율적이라는 지적에 따라 경미한 내용의 규제의 경우 비용편익분석을 생략(비례성 원칙)
  - 규제심사 대상이 되는 규제사무 획정은 정책단위가 아닌 조문단위로 이루어지기 때문에 1개의 규제정책을 위해 10개의 관련 법조항을 바꿀 경우 10개의 규제영향분석서를 작성해야 함.

작성 유형	기준
간이형 규제영향분석서	<ul style="list-style-type: none"><li>· 영업정지 등 행정제재처분</li><li>· 상위법 위임에 따른 경미한 사항</li><li>· 의무제출 서류내용의 구체화</li><li>· 수익적 행정처분의 절차관련 규제</li></ul>
표준형 규제영향분석서	<ul style="list-style-type: none"><li>· 간이형을 제외한 모든 규제</li></ul>

## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 참고 > 연도별 규제영향분석서 항목변화

항 목	2015년	2016	2017	2018	2019
<b>I. 규제의 필요성 및 대안선택</b>					
1. 추진배경 및 정부개입 필요성	○	○	○	○	○
2. 규제 대안 검토 및 선택	○	○	○	○	○
3. 규제목표	○	○	○	○	○
<b>II. 규제의 적정성</b>					
1. 목적수단 간 비례적 타당성			○	○	○
2. 영향평가 필요성 등 고려사항			○	○	○
기술/경쟁/중기영향평가			○	○	○
규제차등화 검토					○
네거티브 규제 검토		○	○	○	○
규제샌드박스 적용여부					○
3. 해외 및 유사입법사례	○	○	○	○	○
4. 비용편익분석	○	○	○	○	○
<b>III. 규제의 실효성</b>					
1. 규제의 운용도			○	○	○
2. 규제의 집행가능성	○	○	○	○	○
<b>IV. 추진계획 및 종합결론</b>					
1. 추진 경과			○	○	○
2. 향후 평가계획			○	○	○
3. 종합결론			○	○	○
<b>(별첨) 비용편익분석 상세내역</b>					
가. 대안별 분석비교표		○	○	○	○
나. 각 대안의 비용편익분석 결과			○	○	○

- **규제영향분석제도 연혁(15년 이후)**

- < **규제연구센터 검증 강화** >

- **일시:** 2018년 1월

- **배경:** 규제비용관리제 적용대상 안건에 대한 검토는 규제연구센터가 분석내용에 동의할 때까지 센터검증↔부처보완 과정이 반복되는 반면, 적용제외 안건에 대해서는 1회 검토로 검증과정이 종결.

- 이로 인해 부처는 비용관리제 비대상 안건의 경우 비용편익분석을 소홀히 하는 경향

- **내용:** 표준형으로 작성되는 모든 규제영향분석서에 대해 비용관리제와 동일한 방식의 검증을 시행(규제연구센터가 동의의견을 낼 때까지 센터검증↔부처보완 과정을 반복)

## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 사회적 비용·편익분석 내실화 >

➤ **일시:** 2018년 1월

➤ **배경:** 규제비용관리제 시행으로 인해 규제품질 지표로 기업부담만이 고려되고 일반국민들에 미치는 영향은 충분히 고려되지 않는다는 비판이 제기

- 규제영향분석시 피규제 기업, 소상공인이 부담하는 직접 순비용 분석에 치중하여 피규제자 이외 영향집단에 미치는 영향에 대한 분석은 상대적으로 미흡하다는 비판

➤ **내용:** 피규제자 이외의 영향집단에 미치는 효과에 대한 정량분석 강화

- 사회적 비용·편익분석을 피규제자 이외 영향집단(특히 일반국민)에 대한 미치는 효과로 정의하고 이를 정량화할 수 있는 가이드라인 마련(2018년도 규제영향분석서 작성지침에 반영)
  - 정책 집행으로 인해 인권, 평등 등의 부문에 미치는 영향을 분석하는 Social Impact Assessment 와는 다르게 접근
- 규제가 도입되는 분야/규제수단별로 주요한 비용, 편익항목과 항목별 분석사례 제시
- 규제연구센터는 매분기별로 검증한 안건 중 우수 분석사례를 선별하여 규제정보화 시스템에 올리고 있음

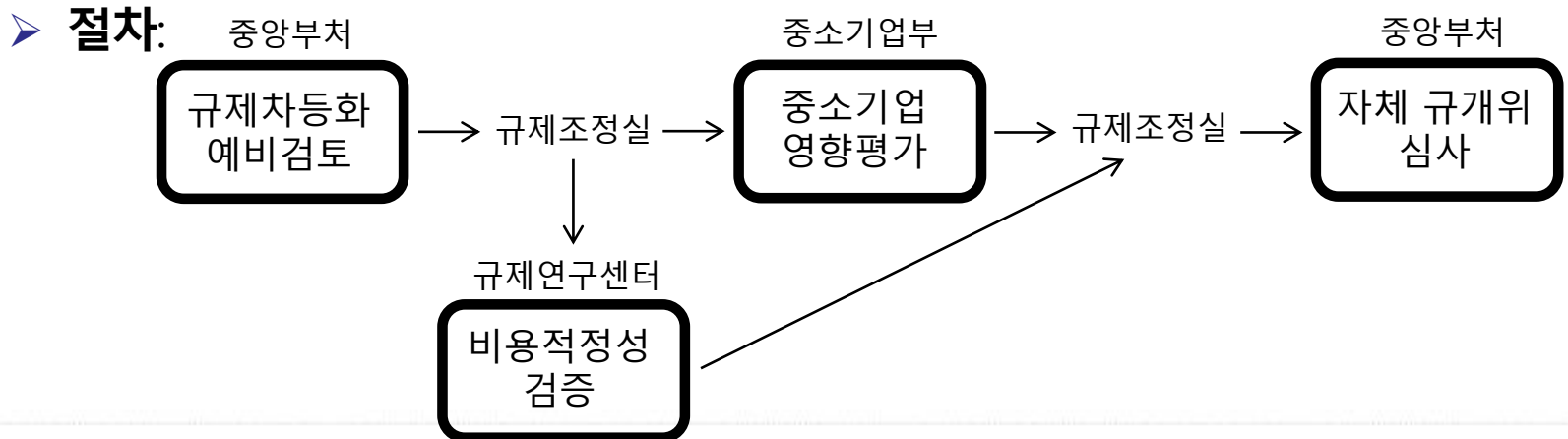
## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### < 중소기업 규제 차등화 >

- **일시:** 2018년 10월
- **법률:** 행정규제기본법 제8장2

“중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우 ... 소상공인 및.. 소기업에 대하여 해당 규제를 적용하는 것이 적절하지 아니하여 과도한 부담을 줄 우려가 있다고 판단되면 규제의 전부 또는 일부를 면제하거나 유예하는 등의 방안을 검토하여야 한다”

- **개요:** 규제대상집단에 **소상공인** 및 **소기업**이 포함되면 해당 규제는 원칙적으로 규제차등화 대상으로 분류



## ● 규제영향분석제도 연혁(15년 이후)

### ➤ 규제차등화 적용여부 검토

- **(표본모델)** 기업규모 구간(소기업, 중기업, 대기업)별로 5~10개의 기업 표본을 확보하여 구간별 평균 매출액 대비 규제부담 비율을 산출
  - 매출액 대비 규제부담 비용이 20% 이상인 경우 규제 차등화 적용
- **(예비분석표 모델)** 규제 대상 업종을 특정하고 해당 업종에 대해 다음의 3가지 지표 값을 산출·합산하여 규제 차등화 적용여부를 판단
  - (지표 1) 소기업 업체수 / 전체 규제대상 기업수 소기업 업체수 비율
  - (지표 2) 소기업의 총매출액 / 전체 규제대상 기업의 총매출액 비율
  - (지표 3) 소기업 평균매출액 / 규제대상 기업의 평균 매출액 비율

### ➤ 규제 차등화 방식

규제내용 차등화	규제시기 차등화	규제이행수단 차등화
완전 면제 일부 면제 강도 완화	적용시점 유예 적용주기/횟수 완화	완전 면제 일부 면제 강도 완화

## ● 규제영향분석내 비용편익분석의 구조

- 영향집단별로 비용과 편익항목을 구분하여 분석
- 특히 피규제 기업소상공인의 경우 비용과 편익을 직간접으로 구분(규제비용 관리제 운용)

영향집단		규제비용·편익 분석	
피규제자	기업·소상공인	규제비용(직접/간접)	규제편익(직접/간접)
	일반국민	규제비용	규제편익
피규제자 이외 민간부문	기업·소상공인		
	일반국민		
정부		집행비용	

## ● 규제영향분석 제도에 대한 소고

- **(경제성 분석과 재무성 분석의 혼용)** 비용편익분석은 원칙적으로 규제로 인해 상실/창출되는 가치가 분석대상이지만 이자율·수수료 등 경제주체간 단순 이전되는 지출도 분석범위에 포함
  - EU 및 OECD 매뉴얼은 조세를 분석범위에 포함: 규제영향분석하 비용편익분석 프레임에 경제성분석과 재무성분석이 혼재(명확한 기준 부재)
- **(분석품질개선 유인의 부재)** 규제영향분석서는 규제심사시 제출해야 하는 행정서류에 불과하다는 인식이 여전히 팽배
  - 분석결과가 규제심사 및 이후 법령 입안 과정에서 유의미하게 활용되지 않음.
  - 신임관리자 연수과정에서 규제심사 및 규제영향분석서 작성을 교육하는 규제개혁과정은 연구실적 평가대상에서 제외(최근에는 규제개혁 과정도 과목에서 생략)
- **(분석자원의 부족)** 경제분석에 익숙하지 않은 사무관 및 주무관 등이 분석서 작성
  - 영국의 경우 부처별로 분석업무를 전담하는 이코노미스트가 배치되어 있으나 국내 중앙부처는 예산 부족 등의 이유로 이러한 지원이 부족
  - 유관 연구기관에 위탁하는 경우도 있으나 정책논의·설계과정에 참여하지 않은 외부 연구인력이 수행하는 분석에는 한계가 있음.

# 규제비용관리제도

KDI

## ● 규제비용관리제(Cost-in, Cost-out)

- 법인, 단체 또는 개인의 사업활동에 비용 부담을 부과하는 규제를 신설·강화하는 경우 해당 규제비용\*에 상응하는 기존 규제를 정비하여 규제 품질을 관리하는 제도
  - 영국은 2011년에 신규 규제 도입시 기업에 순비용을 초래하는 경우 이에 상응하는 순비용의 규제를 폐지·완화하는 One-in, One-out 제도를 도입했으며, 미국 역시 트럼프 행정부는 2017년 행정명령 13771에 따라 2-for-1 제도 도입
- \* 연간균등직접순비용(Equivalent Annual Net Direct Cost to Business)
- 2014년 7월부터 2016년 6월까지 총 3차에 걸친 시범사업을 실시했으며 2016년 7월에 본 사업 실시

## ● 규제비용관리제 연혁

### < 제1차 시범사업 - 규제비용총량제 >

구분	내용
일시	2014년 7월 ~ 2015년 3월
부처	국토부, 산업부, 환경부, 해수부, 농식품부, 문체부, 중기청, 산림청 (8개 부처)
비고	규개위 심의대상 안건 중 대상 안건을 선정

### 규제연구센터 합동 출범식('14.6.18)

규제연구센터 합동 출범식 및 워크숍

---

**규제개혁, 경제는 살리고 안전은 챙기고**  
(For the success of 'Cost-In, Cost-Out')

---

\* 일시 : 2014년 6월 18일(수) 14:00 ~ 18:00  
 \* 장소 : 서울 프레스센터 19층 기자회견장

주최 : 한국개발연구원, 한국행정연구원, 규제개혁위원회

**3. 행사 일정**

시 간	주요 내용	비 고
13:30-14:00	참석자 등록	* 장소 : 행사장 앞구
14:00-14:05	① 행사 일정 및 주요 내외빈 소개(5')	* 사회자 (행정연 규제연구센터장)
14:05-14:10	② 개회사(5')	* 국무조정실장
14:10-14:20	③ 인사말 및 센터소개(10')	* KDI·행정연 원장
14:20-14:25	④ 축사(5')	* 이만우 비서관장 국민실천혁신특별 위원장
14:25-14:30	⑤ 축사(5')	* (주) 코스텍스(이)에오 기금식용팀장
14:30-14:35	⑥ 축사(5')	* Scott Wightman 영국 대사
14:35-14:45	⑦ 협약식 및 기념촬영(10')	* 관계위 위원장·KDI 원장· 행정연 원장
14:45-15:00	<b>강내 정리(15')</b>	
15:00-15:50	⑧ 규제비용총량제 토론회 ※ 주제: 규제비용총량제 성공을 위하여 (For the Success of Cost-In, Cost-Out) * 발제 : 규제비용총량제 운영방안(10')	* 발제자(KDI) 규제연구센터장
	* 토론(40') : 규제비용총량제 성공요인 * 토론자 : 규제연구책임위원(학, 이희민) 영국 대사관 (Stuart Chenton), 학계(이정범), 연구기관 (신현우, 김동영)	* moderator (김종일) 규제위 위원
15:50-16:00	⑨ 폐회 및 퇴장(10')	* 사회자 (행정연 규제연구센터장)

### 규제비용총량제 전부처 합동교육('14.7.23)

원부처 합동교육

---

**규제비용총량제 시범사업 관련 합동교육**

---

● 일시 : 2014년 7월 23일(수) 15:00-16:45  
 ● 장소 : 정부세종청사 1동 대회의실(355호)

주최 : 국무조정실, 한국개발연구원, 한국행정연구원

□ 교육 일정

시 간	내 용	강 사
15:00~15:15	15' 7.22 국무회의 후속조치 * 규제관리 책임성 강화(규제신공고 등)	규제총괄정책관
15:15~15:25	10' 시범사업 운영방안	규제정책과장
15:25~15:45	20' 비용분석 방법 및 사례	KDI 규제연구센터장
15:45~16:15	30' 규제비용 분석의 검증방법	행정연 규제연구센터장
16:15~16:45	30' 질의응답	규제정책과장 규제연구센터장 공동

\* 세부 교육시간은 일부 변동될 수 있음

## ● 규제비용관리제 연혁

### < 제2차 시범사업 - 규제비용총량제 >

구분	내용
일시	2015년 4월 ~ 2015년 12월
부처	(기존) 국토부, 산업부, 환경부, 해수부, 농식품부, 문체부, 중기청, 산림청 (8개 부처) (신규) 미래부, 행자부, 복지부, 고용부, 방통위, 관세청, 특허청 (7개 부처)
비고	직접이용 연간 50억원 이상 혹은 피규제자수 연간 5만명 혹은 500개소 이상인 규제 중 대상 안건을 선별

### < 제3차 시범사업 - 규제비용총량제 >

구분	내용
일시	2016년 1월 ~ 2016년 6월
부처	(기존) 미래부, 행자부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 국토부, 고용부, 해수부, 방통위, 관세청, 산림청, 중기청, 특허청 (15개 부처) (신규) 기재부, 교육부, 법무부, 여가부, 공정위, 원안위, 금융위, 보훈처, 식약처, 경찰청, 안전처, 문화재청 (12개 부처)

## ● 규제비용관리제 연혁

### < 본사업 개시 - 규제비용관리제 >

- **일시:** 2016년 7월
- **법령:** 국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침(국무총리 훈령 669호) 제정(2016년 7월 19일 시행)
- **명칭변경:** 규제비용총량제 → 규제비용관리제.
  - 규제비용총량제가 부처별 규제비용총량(stock)을 정량화하여 관리한다는 오해를 유발 (규제비용관리제는 규제비용 플로우적 관점에서 관리)
    - OIOO제도를 도입한 영국도 부처별 비용총량을 추정한 시도가 한차례 있었으나 (mafra) 더 이상 추진하지 않음.
  - 동일한 규제일지라도 사회경제적 상황에 따라 비용은 지속적으로 변화하기 때문에 총량을 추정하는 것은 유의미하지 않음.

## ● 규제비용관리제에 대한 소고

- 시범사업 기간 중 비용관리 등 제도운영에 대한 점검보다는 정량분석을 정착시키는 데에 사업 역량이 집중
  - 정량화된 규제영향분석이 정착되지 않은 가운데 제도가 도입되었음.
  - 제도운영 과정에서 발생할 수 있는 문제들이 시범사업 기간 중 확인되지 못함: (예) 비용 적립은 규제위 심사 단계에서 이루어지기 때문에 이후 법률 입안 과정에서 규제 내용이 일부 변경되면 이를 소급해서 반영하기 어려움.
- 기시행 규제에 대한 상시적인 사후점검체계가 갖추어져 있지 않아 폐지·완화규제 발굴이 어려움.
- 비용관리가 규제소관 부서가 아닌 부처단위이므로 규제를 도입하는 부서(실무자)는 증가하는 비용에 대한 책임을 지지 않음.
  - 정비 대상 규제 발굴이 규제를 도입한 부서(담당자)가 아닌 규제법무담당관실 전담 업무로 수렴
- 국회는 비용관리제가 입법권 침해라는 입장(입법기관에서 도입한 규제를 행정기관에서 폐지)
  - 19년 행정규제기본법 개정 당시 규제비용관리제는 개정안에 반영되지 못함.

## ● 규제비용관리제에 대한 소고

- 영국은 그렌펠 타워(Grenfell Tower) 참사\* 이후에 기업부담 중심의 규제품질 관리 기조에 대한 반성이 있었으며 최근 바이든 행정부도 트럼프 정부가 도입한 Two-for-One 제도를 폐지
  - Regulation Reform: Deregulation → Better Regulation → Quality of Rule-making
- \* 2017년 영국 런던에 외국인 이민자들이 주로 거주하는 지역에 있는 아파트에서 발생할 화재사고로서 외벽이 가연성 소재로 시공되어 대형참사로 이어졌음. 동 사고 이후 건축물에 대한 안전규제가 강화
- 한편, 규제비용관리제의 대안으로 영국의 BIT(Business Impact Target) 제도를 도입하자는 주장이 있으나 해외 제도 도입 이전에 한국 중앙정부의 조직문화와 입법환경에 대한 충분한 검토가 선행될 필요

감사합니다

KDI