실무적 관점에서 본
정부규제영향분석의 주요 쟁점

2021. 4. 9.

서 성 아
(한국행정연구원 규제연구센터)

목 차

1. 개요 : 규제영향분석과 규제비용관리제

2. 정부규제 비용편익분석과 주요 쟁점

3. 정부규제 비용편익분석 사례

4. 개선 과제

1. 개 요

1. 규제영향분석 개요
2. 규제비용관리제 개요

1. 규제영향분석 개요

정부규제의 개념

- 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정하는 사항
  (행정규제기본법 제2조 제1호)

– 주체 : 국가나 지방자치단체

- 정부는 정부규제의 주체이며 객체가 될수 없음
- 국회 · 법원 · 헌법재판소 · 선거관리위원회 및 감사원 등은 정부규제의 주체에 미해당(법 제3조 제2항)

– 객체 : 국민

- 정부규제의 객체는 민간(기업과 개인)
- 행정기관이 행정기관을 대상으로 하는 규제는 행정내부규제로 행정규제기본법상의 행정규제에 미해당

– 내용 : 특정한 행정목적 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과

- 바람직한 경제사회질서 구현이 일반적인 목적으로 설명되고 있음
- 사회적으로 발생한 문제가 시장에서 자율적으로 해결되지 못하여 정부가 개입할때 규제 발생

– 형식 : 법령 등이나 조례 · 규칙에 규정

- 법률에 근거하여야 하며, 법률에 직접 규정하되 세부적인 내용은 위임에 따라 대통령령, 총리령, 부령 또는 조례, 규칙으로 규정

1. 규제영향분석 개요

규제영향분석의 개념

● 공공정책목표를 달성하기 위해 **정부규제 여부**와 **어떻게 규제할 것인지**에 대한 정보를 정치적 의사결정자에게 제공하기 위한 **도구**이자 **의사결정절차**

Both a *tool* and *decision process* for informing political decision makers on *whether and how to regulate* to achieve public policy goals.

– 도구(tool)

- 정부규제의 잠재적 영향을 파악하고 평가하는 체계적이고 엄격한 과정
- 규제대안의 비용과 편익 계량화
- 정책목표 달성에 있어서 규제대안의 효과성 평가
- 여러 대안 중 최적의 대안 선택

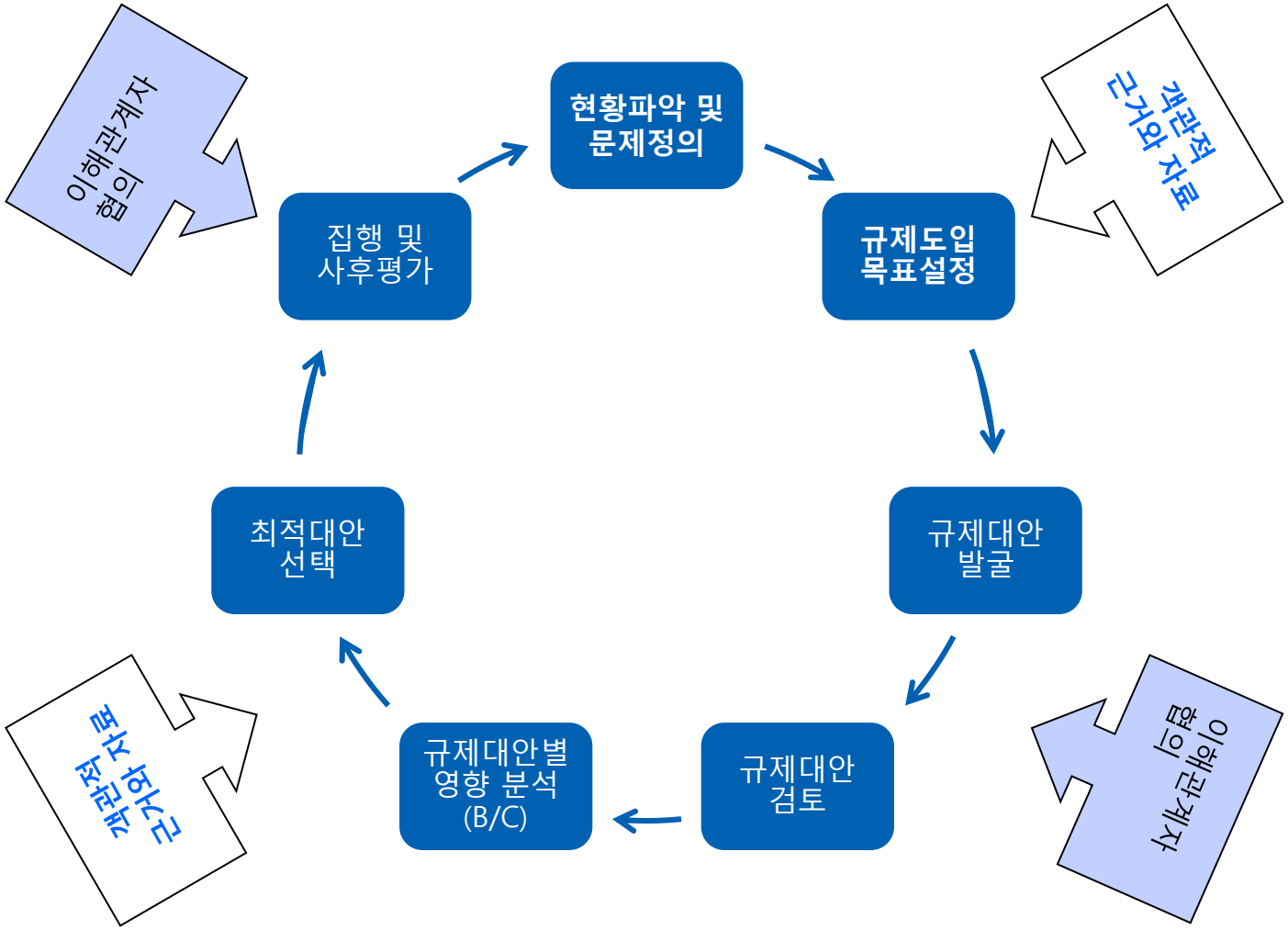
– 의사결정절차(decision process)

- 규제대안의 보다 나은 이해와 정보제공 및 소통을 통해 공공협의(public consultation) 등 성공적 규제정책을 위한 핵심요소들을 보완

* 자료 : OECD(2016). Promoting inclusive growth through better regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment. p.8

1. 규제영향분석 개요

일반 절차



1. 규제영향분석 개요

규제영향분석의 목적 : 규제품질 관리

- 명확히 식별된 정책목표를 지향해야 하고 그 목표를 달성함에 있어서 효과적이어야 한다.
- 분명하고 단순하며 사용자들에게 실질적이어야 한다.
- 견실한 법적 · 실질적 근거를 가지고 있어야 한다.
- 다른 규제들이나 정책들과 일관성을 가지고 있어야 한다.
- 비용을 정당화할 편익을 산출해야 한다. 이때 사회전반에 대한 효과의 배분을 고려해야 하고 경제적, 환경적, 사회적 효과가 검토되어야 한다.
- 공정하고 투명하고 비례적 방법에서 수행되어져야 한다.
- 규제비용과 시장왜곡을 최소화해야 한다.
- 시장인센티브를 통해 혁신을 촉진하고 목표기반 접근을 해야 한다.
- 국내 및 국제수준에서 경쟁, 무역 및 투자촉진 원칙과 가능한 양립할 수 있어야 한다.

* OECD (2018). P.25

1. 규제영향분석 개요

행정규제기본법 상의 규제영향분석 개념

- **행정규제기본법 제2조 제1항 제5호**

✓ 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것

- **행정규제기본법 제7조**

✓ 규제의 신설 또는 강화의 필요성
✓ 규제 목적의 실현가능성
✓ 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부
✓ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석
✓ 규제의 시행이 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향
✓ 경쟁 제한적 요소의 포함여부
✓ 규제 내용의 객관성과 명료성
✓ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
✓ 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

2. 규제비용관리제 개요

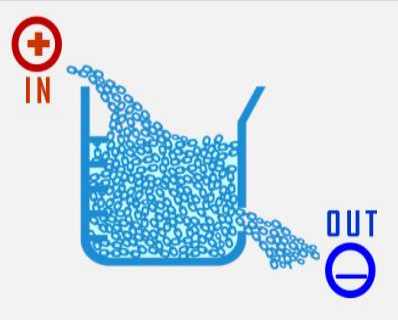
규제비용관리제의 개념

- 법인・단체 또는 개인의 사업활동에 비용부담을 초래하는 규제를 신설・강화하는 경우 해당규제로 인하여 직접적으로 부담하게 되는 비용에서 직접적으로 발생하는 편익을 제외한 비용(이하 “규제순비용”)이 발생할 것으로 예상되면 그 규제순비용에 상응하는 수준 이상의 규제순비용을 가진「행정규제기본법」제2조제1항제3호에 따른 기존규제를 정비함으로써 국민의 규제비용부담을 경감하는 제도 (국무총리훈령 제669호 제2조 제2항)

- 즉, 규제로 인해 발생하는 **피규제자**의 직접비용과 직접편익에 초점을 맞춰 규제의 신설・강화로 인해 **순비용**이 발생할 경우 이에 상응하는 순비용의 규제를 폐지・완화하여 **상쇄**하도록 함으로써 규제비용을 관리하는 제도

〈 규제 신설 시 상응하는 기존규제 폐지(Cost-In, Cost-Out) 〉

Flow 관리



2. 규제비용관리제 개요

규제비용관리제의 핵심요소

1 피규제자 : 피규제자인 기업 · 소상공인

- 영리를 목적으로 계속적·반복적으로 행하는 모든 행위와 함께 이에 부수되는 행위를 하는 기업, 법인 또는 비영리법인

2 순비용 : 피규제자의 직접비용(①) – 직접편익(②)

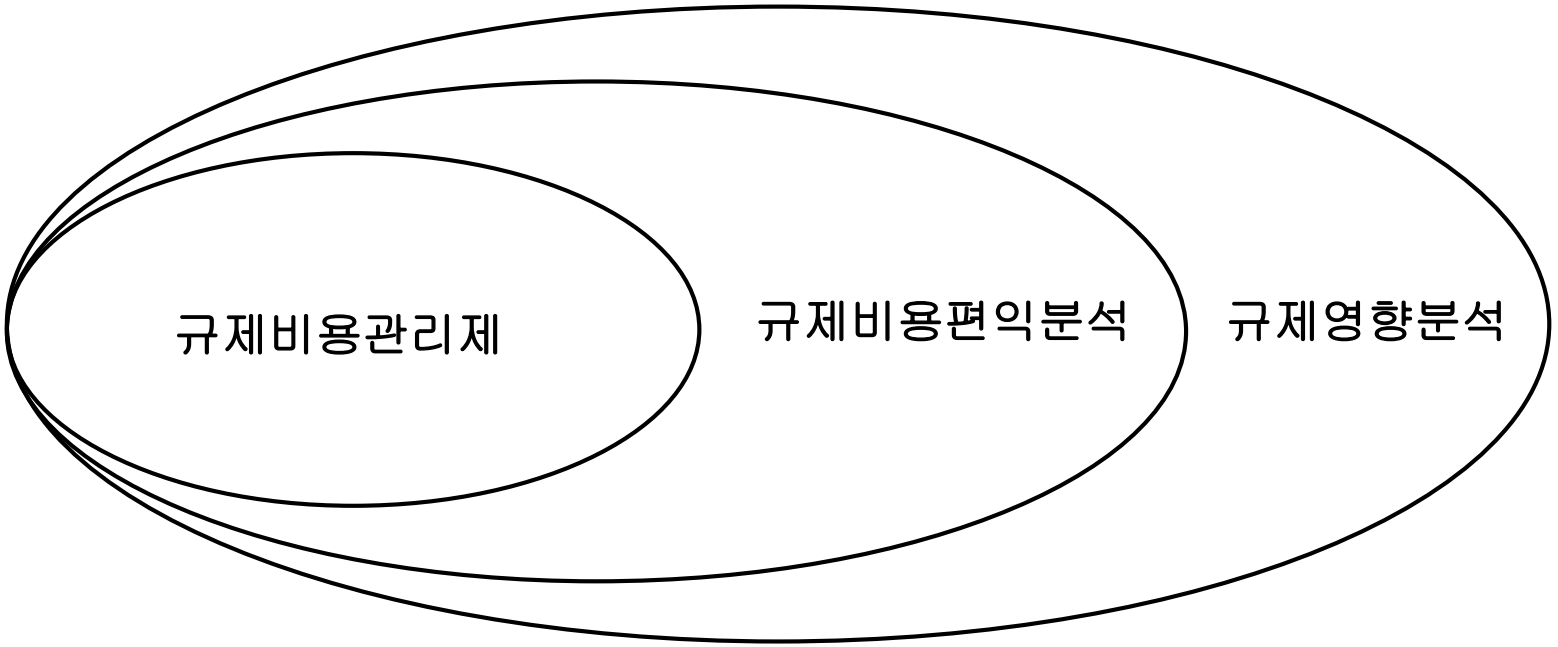
<table>
<tr><th colspan="2">영향집단</th><th colspan="2">비용</th><th colspan="2">편익</th></tr>
<tr><td rowspan="2">피규제자</td><td>기업 · 소상공인</td><td>직접비용 ①</td><td>간접비용</td><td>직접편익 ②</td><td>간접편익</td></tr>
<tr><td>일반국민</td><td rowspan="4" colspan="2">비용</td><td rowspan="4" colspan="2">편익</td></tr>
<tr><td rowspan="2">피규제자 외</td><td>기업 · 소상공인</td></tr>
<tr><td>일반국민</td></tr>
<tr><td colspan="2">정부</td></tr>
</table>

3 상쇄 : 신설강화로 증가된 규제비용에 상응하는 기존규제 폐지완화

2. 규제비용관리제 개요

규제영향분석과 규제비용관리제

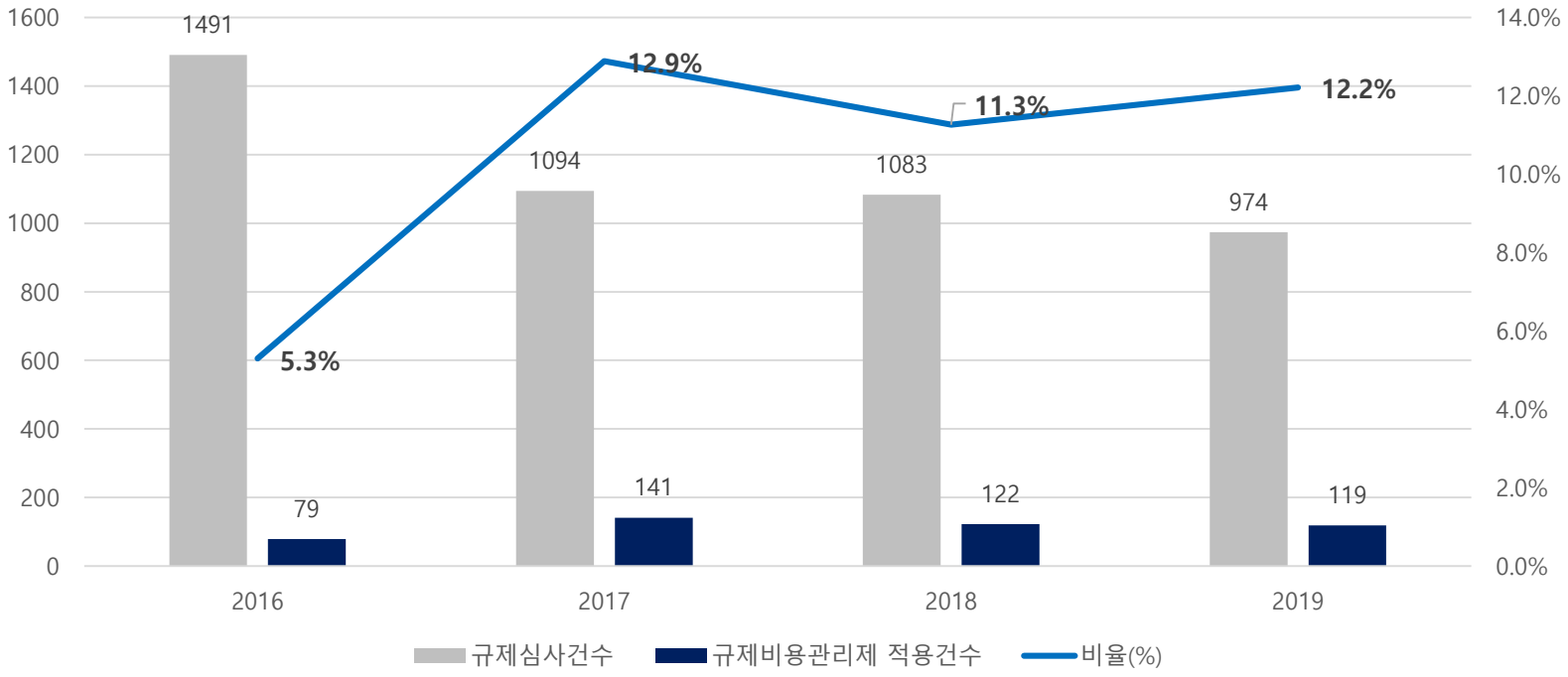
- 규제비용관리제 < 규제비용편익분석 < 규제영향분석



2. 규제비용관리제 개요

규제비용관리제 주요 성과

- 규제비용관리제 적용건수의 경우, 전면시행된 2016년 79건으로 출발하여, 2017년 141건으로 증가하였으나 이후 2018년에는 122건, 2019년에는 119건으로 감소하고 있는 것을 볼 수 있음. 이는 2016년을 제외시 규제심사 전체건수 대비 12% 내외의 비율임



2. 규제비용관리제 개요

규제비용관리제 주요 성과

- 규제순비용 감축측면에서 살펴보면, 제도도입 첫해인 2016년 하반기 5500억 감축을 발표하였으나, 2017년에는 2022억으로 감축액이 절반넘게 줄어들었고, 2018년에는 185억, 2019년에는 712억 감축으로 규제비용관리제 운영상의 규제순비용감축액도 감소하고 있는 모습을 확인할 수 있음

구분	Cost-In		Cost-Out		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	순비용
2016	45	17,054	34	-575,720	79	-558,666
2017	99	50,216	42	-252,409	141	-202,243
2018	93	50,601	29	-69,056	122	-18,455
2019	84	89,919	35	-161,176	119	-71,258

출처 : 2016-2019 규제개혁백서. (단위: 건, 백만원)

2. 정부규제 비용편익분석과 주요쟁점

비용 · 편익 분석 3단계

▪ 영향집단 식별

- 규제비용 부담자로서 피규제집단 (일반국민과 기업의 구분)
- 규제편익 수혜집단 (주로 일반국민이 해당되나 기업인 경우도 존재)
- 규제집행조직 및 관련집단 (정부 및 위임기관)

▪ 비용 및 편익 항목의 파악

- 규제의 직접 비용·편익 + 간접 비용·편익

  ☞ 직·간접 구분은 피규제자인 기업소상공인에만 해당

- 정량적(화폐적) 분석과 정성적(비화폐적) 분석 모두 실시

▪ 비용 및 편익 항목의 측정 및 비교

- 항목별 산정결과 비교가 가능하도록 분석기준연도, 규제시행연도, 할인율 명시
- 해당규제로 인한 추가적인 영향만 산정(기준수 및 자율준수 해당비용 제외)

비용 · 편익 분석상의 주요 쟁점

▪ 영향집단 식별

- 피규제자의 범위를 어떻게 설정할 것인가?

▪ 비용 및 편익 항목의 파악

- 피규제 기업·소상공인에 대한 직접 비용과 직접편익을 어떻게 식별할 것인가?
  (직접 : 피규제자인 기업이 대상, 1차적인 영향, 다른 영향요인 부재)
- 이전되는 비용이나 편익의 기록을 남길 것인가?

▪ 비용 및 편익 항목의 측정 및 비교

- 추가적인 비용이나 편익의 기준선을 어떻게 설정할 것인가?
- 일몰규제 등 존속기간이 제한된 경우, 측정대상기간은 어떻게 할 것인가?

3. 정부규제 비용편익분석 사례

폐기물관리법 시행규칙 별표 5의 3 :
음식물류폐기물의 재활용 기준 강화

배 경

- 아프리카돼지열병(ASF)이 2018년 중국, 동남아 등 주변국에서 발생, 확산되자 방역당국에서는 국경검역강화와 국내 축산농가, 야생 멧돼지 등 모니터링 강화 등 다양한 조치를 취하였으나 결국 2019년 9월 17일 경기도 파주 소재 돼지농장에서 발병
- 아프리카돼지열병 바이러스는 오염된 사료 및 음식물 등이 돼지에게 급여되는 과정에서 전파되는 것으로 보고
- 국내 남는음식물(잔반)을 급여하는 상당수 돼지농가에 대해 음식물류 폐기물 제공금지 필요성 대두
- 폐기물관리법상 해당농가는 지자체에 재활용신고후 사료공정(돼지 : 80 ℃에서 30분, 개 : 100 ℃ 30분)을 거쳐 급여 가능하나 일부 농가에서 신고를 하지 않거나 신고만 하고 사료공정을 하지 않은 비위생적 급여 발생
  - ✓ 돼지 266개소 지도점검(2019.3.-4) 결과, 재활용 미신고 11개소 준수위반 3개소 적발
  - ✓ 개 205개소 지도점검(2018.3-4) 결과, 재활용 미신고 9개소, 준수사항 위반 1개소 적발

규제내용

- **가축전염병이 발생하였거나 발생의 우려가 있어 농식품부장관의 요청이 있는 경우, 음식물류 폐기물을 해당 가축의 먹이로 직접 생산사용 금지 (폐기물관리법 시행규칙 별표 5의 3 제2호 다목 1) 다) (4)**

현 행	개 정 안
[별표 5의3] 폐기물의 재활용 기준(제14조의3제1항 관련)	**[별표 5의3] 폐기물의 재활용 기준(제14조의3제1항 관련)**
2. 유형별 재활용의 세부기준	2. 유형별 재활용의 세부기준
가. ~ 나. (생 략)	가. ~ 나. (현행과 같음)
다. 농업이나 토질개선을 위하여 재활용하는 유형	다. 농업이나 토질개선을 위하여 재활용하는 유형
1) R-5 유형의 재활용 기준	1) R-5 유형의 재활용 기준
가) ~ 나) (생 략)	가) ~ 나) (현행과 같음)
다) R-5-4 유형의 재활용 기준	다) R-5-4 유형의 재활용 기준
(1) ~ (3) (현행과 같음)	(1) ~ (3) (현행과 같음)
<신 설>	(4) **가축전염병이 발생하였거나 발생의 우려가 있어 농림축산식품부장관의 요청이 있는 경우에는 음식물류폐기물을 해당 가축의 먹이로 직접 생산하여 사용해서는 아니 된다**.

영향집단 및 비용편익 식별 (1차)

영향집단	영향집단명	비용	편익
피규제 기업 소상공인	잔반 직접급여 양돈농가	• 잔반사료금지에 따른 사료대체 비용 (직접)	
피규제이외 기업 소상공인	잔반 직접급여제외 양돈농가		• ASF 예방통한 가축손실 예방편익
정부	환경부	• 남은 음식물 처리시설 대상 음식물폐기물 감량기 설치 지원	
피규제이외 일반국민	일반국민		• 돼지고기 등 안정적 공급

영향집단 및 비용편익 식별 [최종]

영향집단	영향집단명	비용	편익
피규제 기업 소상공인	잔반 직접급여 양돈농가	• 잔반사료금지에 따른 사료대체 비용 (직접) • 잔반사료 금지로 사용중지된 설비기기의 감가상각 (직접) • 잔반 처리 수수료 편익 감소분 (간접)	• ASF 예방통한 가축손실 예방편익 (직접)
피규제이외 기업 소상공인	잔반 직접급여제외 양돈농가		• ASF 예방통한 가축손실 예방편익
정부	환경부	• 남은 음식물 처리시설 대상 음식물폐기물 감량기 설치 지원	
	농림축산 식품부		• ASF 예방통한 살처분보상비 절감
피규제이외 일반국민	잔반 배출자	• 음식물류 폐기물 대체처리통한 추가비용	
	일반국민		• 돼지고기 등 안정적 공급

주요 비용 산정

- **피규제자 현황**

✓ **최근 5년간 현황자료 제시를 원칙으로 하나 기존자료 부재시 최근 년도 실태조사자료 사용**

✓ **농식품부 2019. 6. 실태조사 자료 활용하되 통계청 가축동향조사 기반 연간 균등 가정**

구분	농가수	돼지 사육두수	비중
합계	약 6,300	약 11,199,275	100%
자가급여 (재래식 열처리 농가)	111	27,736	0.2%
자가급여 (폐기물처리시설 승인농가)	28	28,544	0.3%
음식물 활용 급여 (전문업체)	94	62,995	0.6%
사료급여	약6,067	약 11,080,000	98.9%

* **출처 : 2019. 농식품부 실태조사**

주요 비용 산정

- **피규제 기업 · 소상공인 직접비용 : 잔반사료 금지에 따른 사료대체 비용 (반복적/연간균등) 187,524,499,512원**

✓ **산식 : 자가급여 농가 돼지 사육두수×돼지 1마리/일대체사료비용(1,104)×사료급여일수(365)**

✓ **자가급여농가 돼지 사육두수 : 56,280 마리**

✓ **돼지 1마리당 1일 평균 사료 급여량 : 2 kg (1 kg 당 552원)**

구분	농가수	돼지 사육두수	비중
합계	약 6,300	약 11,199,275	100%
자가급여 (재래식 열처리 농가)	111	**27,736**	0.2%
자가급여 (폐기물처리시설 승인농가)	28	**28,544**	0.3%
음식물 활용 급여 (전문업체)	94	62,995	0.6%
사료급여	약6,067	약 11,080,000	98.9%

* **출처 : 2019. 농식품부 실태조사**

주요 비용 산정

- 피규제 기업 · 소상공인 간접비용 : 잔반처리 수수료 편익 감소분 (반복적/연간균등)
  169,859,148,107원

✓ 산식 : 자가급여 농가 돼지 사육두수×잔반처리 수수료(1,000)× 사료급여일수(365)

  ✓ 자가급여농가 돼지 사육두수 : 56,280마리

  ✓ 잔반처리수수료 : 10.3 kg 당 1000원

    ❖ 기존 잔반의 자가급여농가에서는 잔반을 돼지사료로 사용하면서 해당 잔반처리에 대한 수수료를 받아 수익 발생

    ❖ 잔반급여가 금지되면서 해당 수입 감소

    ❖ 잔반처리수수료의 경우 비용발생 상황에 해당규제이외의 다른 요인이 존재할수 있다는 판단 (잔반발생량 등)에 근거 간접비용으로 분류

주요 비용 산정

- **피규제 이외 일반국민 비용 : 음식물류 폐기물 대체처리 비용 (반복적/연간균등) : 58,191,841,706원**

✓ **산식 : 잔반물량×(건식비료화율*건식사료화단가+퇴비화율*퇴비화처리단가+바이오가스화율*바이오가스화단가)**

- ✓ **잔반물량 : 580톤/일 (56,280 마리 * 10.3kg/일)**
- ✓ **잔반 건식사료화 처리단가 : 78.301원 (비율 24.9%)**
- ✓ **잔반 퇴비화 처리단가 : 87,488원 (62.1%)**
- ✓ **잔반 바이오가스화 : 76,461원 (13.0%)**

처리방법	시설투자비	운영경비	운영수익	총처리비용	총처리비용보정
건식사료화	13,858	63,521	4,822	72,558	78,301
퇴비화	20,049	68,682	7,660	81,071	87,488
바이오가스화	23,477	73,295	25,920	70,853	76,461

* 단위: 원/톤
** 출처: 환경부(2012) 음식물류폐기물 관리정책 방향 및 개선방안 연구 p.206
*** 소비자물가지수(기준연도 2015년) 총지수(1.079)를 이용하여 산출
한국은행 경제통계시스템 자료 활용

비용편익분석 종합표

분석기준년도	규제시행년도	분석대상기간(년)	할인율(%)	단위
2019	2019	10	4.5	백만원, 현재가치

규제대안 : 남은음식물 급여 가축농가에 대한 전면 금지				
영향집단		비용	편익	순비용
피규제 기업 · 소상공인	직접	187,524.49		187,524.49
	간접	169,859.14		169,859.14
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업 · 소상공인				
피규제자 이외 일반국민		58,191.84		58,191.84
정부				
총 합계		415,575.47		415,575.47
기업순비용		187,524.49	연간균등순비용	22,678.58

4. 개선 과제

1. 규제영향분석의 목적과 규제비용관리제도간의 상충

- ✓ 규제영향분석은 규제품질을 관리하는 기제
  - 규제로 인해 발생하는 모든 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 균형있게 검토하여 정부규제 의사결정에 적정정보 제공 필요
- ✓ 규제비용관리제는 피규제 기업 · 소상공인에게 초점
  - 피규제 기업 · 소상공인이외 이해관계자들에 대한 영향분석이 미흡 경향
- ✓ 정부규제 의사결정에 적정 정보 제공위해 균형잡인 영향분석 필요

2. 규제영향분석의 비례성

- ✓ 제한된 기한내에 영향분석 (입법예고 기간 중) 실시로 수정 보완 및 추가적인 의견반영후 영향분석 미흡
- ✓ 영향분석 담당공무원 및 검증인력 제약을 고려한 중요규제 중심 심도있는 분석 필요

3. 편익의 정량화 및 화폐가치화의 한계

- ✓ 사회규제의 경우 환경보호, 식품안전, 질병예방, 복지, 삶의 질 등 다양한 사회적 가치가 편익에 해당
- ✓ 추상적 개념인 사회적 가치의 정량화 및 금전화를 위한 객관적 측정 및 공식화 필요

참고문헌

국무조정실(2017). 규제비용관리제 매뉴얼

국무조정실(2019). 규제영향분석서 작성지침

최병선 (2003) 정부규제론

환경부(2019). 규제영향분석서 (폐기물관리법 시행규칙 별표 5의 3)

행정규제기본법

행정규제기본법 시행령

OECD (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018. OECD Publishing. Paris.

감사합니다 !