

미국의 기업관련법제에 대한 입법평가시스템*

김 병 연**

목 차

- | | |
|---|--|
| I. 개 관 | 2. 항공교통분야에서의 비용편익분석 사례 |
| 1. 법령체계의 상이함과 규제입법의 형태 | 3. 환경분야입법과 비용편익분석 사례 |
| 2. 기업활동 규제입법에 대한 입법평가시스템 | 4. 노동분야의 비용편익분석 사례 |
| II. 미국의 입법평가 연혁 | V. 비용편익분석(Cost-benefit Analysis: CBA)과 기업활동 규제입법평가 |
| 1. 서 | 1. 비용편익분석과 기업활동 규제입법평가 |
| 2. 행정부 차원의 입법평가 | 2. 중소기업의 분야 |
| 3. 의회 차원의 입법평가와 관련된 규제영향분석의 연혁 | 3. Exec. Order 13,422와 관련된 최근 동향 |
| III. 비용편익분석(Cost-benefit Analysis: CBA)의 영역 | VI. 미국의 입법평가 시스템으로부터의 시사점 |
| IV. 특정 분야에서의 비용편익분석 사례 | |
| 1. 증권규제분야에서의 비용편익분석 사례 | |

I. 개 관

1. 법령체계의 상이함과 규제입법의 형태

대륙법계 입법체계를 가진 국가의 경우에는 일반적으로 국회에서 제

* 본 논문은 한국법제연구원, 기업 활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가 (입법평가보고서 08-05), 2008에서 필자가 집필한 부분을 학술적 연구를 위하여 수정·보완한 것이다.

** 건국대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사.

정된 법률에서 명시적으로 위임한 사항에 한해서 제한적으로 행정입법이 이루어지는 것이 원칙이다. 즉 의회입법의 결과물인 법률에 대하여 행정입법이 보완적인 역할을 하는 것이 원칙이라고 할 수 있다. 이에 반해 영미법계 입법체계를 가진 국가의 경우에는 불문법의 기본체계를 가지고 있는 것으로 인해 판례법의 위치가 매우 강한 경향이 있다. 그러나 근대국가와 현대의 복지국가로 변화되면서 국민생활 전반에 대한 정부의 활동이 많아짐에 따라서 의회입법을 통한 법규제의 경향이 강해지는 것은 판례법주의 국가의 경우도 예외가 아니다. 특히 미국의 경우 법률의 위임을 받은 이른바 위원회에 의한 위원회 규제입법(*agency regulations*)¹⁾ 증가되고 있는 실정이다. 특히 준사법적·준입법적 기능을 가지고 있는 독립적인 행정위원회(*independent administrative agency*)의 역할이 증대하고 있는데, 독립적인 행정위원회는 법률의 규정에 따라 설치되며, 위임한 법률의 목적을 달성하기 위하여 필요한 세부적인 사항에 대한 입법권한을 부여받아 소위 “Rules and Regulations”이라고 지칭되는 규정을 제정하여 규제하고 있다. 예컨대, 증권규제분야의 증권거래위원회(*The Securities and Exchange Commission: SEC*)의 경우 1934년 증권거래소법(*The Securities Exchange Act of 1934*) 규정에 의해 설치되었으며 증권시장을 규제하는 1933년 증권법(*The Securities Act of 1933*)과 1934년법의 규제영역에 있어서 광범위한 규정(*Rules and Regulations*)을 제정하고 있다. 이러한 규정들은 규제대상에게 의무를 부과하고 위반 시에는 제재조치를 과할 수 있다는 점에서 법률과 거의 동일한 규제력을 가지고 있다고 할 수 있다.²⁾ 즉 대륙법적 입법체계의 행정기관 입법결과

1) Regulation은 법의 위임을 받아서 행정기관이 집행력 및 효력을 갖추는 것을 의도하여 일반적인 적용가능성 및 장래의 효과를 표명한 것으로서, 법 또는 정책을 실시, 해석 또는 규정하기 위하여 또는 행정기관의 절차 혹은 실시요령을 정하기 위해 제정하는 것을 말하며(*Exec. Order No. 12866, § 3(d)*), 여기에서는 “규제입법”이라고 부르기로 한다.

2) SEC는 더 나아가 소송을 제기하고 수행할 수 있는 소송당사자의 자격까지 가지고

와 비교하여 볼 때, 상대적으로 미국의 독립적인 행정위원회에 의한 입법결과는 규제활동에 있어서 주도적인 역할을 하고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 이와 같이 미국의 경우에는 독립적인 행정위원회가 제정하여 시행하는 규정(rules and regulations)의 역할과 그 중요성으로 인하여 행정위원회의 입법절차 내지 내용에 대하여 살펴보는 것이 더 적절하고 의미 있는 결과가 되는 측면이 있다.

2. 기업활동 규제입법에 대한 입법평가시스템

최근 선진 각국들을 비롯하여 우리나라도 기업활동을 규제하는 법령과 규정들에 대하여 헌법적합성을 비롯한 법적 적합성을 제고하는 차원에서 입법절차뿐만 아니라 규제의 내용에 대한 평가를 하는 것이 일반적 인 경향이 되고 있다. 기업의 창의적인 활동을 지원하기 위해서는 기업 활동의 효율을 최고로 제고할 수 있도록 기업의 수요에 맞는 규제입법을 할 필요성이 있으며, 이를 위해서는 입법절차에서는 물론이고 입법내용에 있어서도 규제목적과 그 내용간의 합리성과 적정성을 만족시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

입법절차적인 면에 있어서는 적정절차(due process)라고 하는 대원칙이 성립되어 있다. 기업활동 규제입법과 관련되어서는 피규제자인 기업의 의견을 입법단계에서 청취하는 것이 필요하다고 인식되고 있지만, 우리나라의 경우 절차적인 면에서 비교적 단기간에 공청회라고 하는 형식을 취함으로써 그리 만족스러운 것이라고 보기는 어렵다.³⁾ 또한 내용적인 측면에 있어서도 이윤을 추구하는 기업활동 규제의 특성에

있음으로써 준사법권까지 가지고 있다고 평가되고 있다.

3) 미국 SEC와 캐나다 IIROC(Investment Industry Regulatory Organization of Canada)의 경우 새로운 규제를 만드는 경우에, 장기간에 걸쳐 “proposed rule” 혹은 “proposal”을 공시하여 잠재적 피규제대상자들로부터 의견청취과정을 거치고 있다.

맞게 비용 대비 효용의 측면에서 구체적으로 고찰하여 왔는지는 의문이다.

현대에서는 성문법의 역할이 과거와 달리 당연히 큰 것이지만, 연혁적으로 불문법에 의하여 법원칙을 세워가는 미국의 입법체계의 특성상 기업활동 규제 전반을 총괄하는 법률은 존재하고 있지 않으며, 기업활동과 관련된 각 분야 별로 개별적인 규제의 필요에 의해 법률이 제정되고 있다. 이는 기업활동 규제입법에 대한 평가의 측면에서도 마찬가지이며, 기업활동 규제완화의 측면에서도 동일한 상황이다. 즉 각 개별 법률에서 기업활동을 규제하며, 각 개별 분야별로 기업활동 규제입법의 합리성과 적정성 및 규제완화의 정도를 판단하고자 하고 있다. 결국 미국의 기업활동 규제입법 평가시스템은 의회입법에 대한 자체적인 통일적인 규제완화 내지 평가시스템을 세우고자 하는 노력은 기울이고 있는 것으로 보이지 않고, 오히려 독립적인 행정위원회 입법활동의 주도성으로 인하여 의회차원에서 위원회입법의 내용에 대한 평가노력을 하고 있는 실정이다. 그리고 행정부의 차원에서도 1970년대를 넘어서면서 정책결정의 실질적인 권한이 의회로부터 행정부로 이동되면서 행정부에 의한 규칙제정의 숫자가 대폭 확대되고, 이러한 규칙제정이 특히 그 내용적인 면에서 헌법과 개별 법률에 적합하게 이루어지고 있는지 여부를 판단함으로써 국민의 권리와 이익을 제고하려는 노력을 기울여왔다. 특히 기업활동의 분야에서는 합리적이고도 적절한 규제의 정립이 이루어지고 있는지, 그리고 기업활동을 촉진시키기 위한 규제완화(deregulation)의 차원에서 기업활동규제를 목적으로 하는 행정기관 규정(rules and regulations)에 대한 평가가 필요하다고 인식하여 왔다. 이러한 의회와 행정부의 노력의 결정체로 탄생하게 된 것이 바로 “규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)”제도라고 할 수 있으며, 이는 기업활동에 관한 규제완화가 기업활동을 촉진시킴으로써 경제성장을 가져올 수 있다는 점에 공감대가 형성되었기 때문이라고 할 수 있다.

우리나라에서 입법평가의 분야는 매우 일천하다. 이는 국회입법이나 위임입법의 내용에 대하여 평가한다는 개념이 완전히 정립되어 있지 않아서이기도 하지만, 법령 제정과정이 미국의 경우처럼 공감대형성 노력이 부족해서이기도 할 것이다.⁴⁾ 그러나 국회나 정부에서 이루어진 법령의 내용이 완전할 수 없다. 그렇기 때문에 개정이 지속적으로 이루어지기도 하는 것이며, 또한 법령의 내용도 사회적·시대적·경제적 상황에 따라서 변모하여야 한다. 이하에서는 미국의 입법평가제도의 연혁과 그 내용에 대하여 살펴보고 그동안 제대로 발전되지 못하였던 우리나라 입법평가분야의 발전을 위한 시사점을 찾아보도록 한다.

Ⅱ. 미국의 입법평가 연혁

1. 서

미국의 입법평가는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)제도를 중심으로 발전해 왔다. 규제영향분석(RIA)은 학문적으로 그 개념이 완전히 정립되었다고 볼 수는 없지만, 일반적으로 규제입법(Regulations)의 함의(implications)에 대한 경제적 분석이라고 할 수 있으며, 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis: CBA) 혹은 비용효과분석(Cost Effectiveness Analysis: CEA)을 그 구체적인 도구로 사용하고 있다.⁵⁾

4) 물론 국회입법이나 시행령의 경우는 그나마 예고가 되므로 다양한 의견이 반영될 여지가 있으나 위임입법 내지 규제에 내용을 담고 있는 규정의 경우는 그러한 절차가 제대로 마련되어 있지 않다. 여기에 더하여 공청회라고 하는 매우 형식적인 절차를 거치는 것과 이러한 영역이 일종의 치외법권의 영역처럼 여겨져 온 문화적 배경이기 때문이기도 할 것이다.

5) Winston Harrington/Richard D. Morgenstern, "Evaluating Regulatory Impact Analysis", *Resources for the Future, Discussion Paper 04-04*(March 2004), 2쪽.

이는 규제입법(Regulations)의 목시적인 결과의 정확성에 대한 평가를 사전에 내리는 것이라고 할 수 있으며, 이는 기업활동 분야를 비롯하여 복지, 안전, 환경규제 등 다양한 분야에서 사용되고 있다.

2. 행정부 차원의 입법평가

미국의 규제입법 분야에서 규제영향분석의 시발점으로 보고 있는 것은 1971년 닉슨(Nixon)행정부로 거슬러 올라가서, 환경부가 제정하는 규칙에 대하여 관리예산처(The Office of Management and Budget: OMB)가 관여한 것에서 찾고 있다.⁶⁾ 그 이후 1974년 Ford행정부의 인플레이션 영향평가(Inflation impact analysis)를 거쳐서,⁷⁾ Carter행정부의 간명하고 효율적인 규제를 통하여 불필요한 부담을 경감시키려는 노력으로⁸⁾ 발전되었다. 이러한 규제개혁노력에도 불구하고 가시적인 성과가 나타나지 않음에 따라 1981년 Reagan행정부에서는 소위 비용편익분석을 도입하는 규칙제정절차통제에 있어서의 가이드라인을 설정하기에 이르렀다. 이후 Clinton행 정부는 규제입법심사와 관련된 Reagan행정부의 행정명령(Exec. Orders No. 12291 & 12498)을 대체하는 행정명령을 발동하였다.⁹⁾ 이에 따르면, 규제내용의 검토를 위해 OMB에 규제입법(regulations)

6) 박영도/한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅱ) - 미국의 규제영향분석제도 - (한국법제연구원, 2007), 12쪽.

7) Exec. Order No. 11,821. 이에 대한 자세한 내용 및 평가는 Scott C. Whitney, "The Role of the President's Council on Environmental Quality in the 1990's and Beyond", 6 *J. Envtl. L. & Litig.*(1991), 81쪽; Charles W. Vernon, "The Inflation Impact Statement Program: An Assessment of the First Two Years", 26 *Am. U. L. Rev.*(1977), 1138쪽 참조.

8) Exec. Order No. 12,044.

9) Exec. Order No 12,866 § 11, 3 CFR 638, 649(1993). 이에 관한 초기 논의는 "The Fifth Annual Robert C. Byrd Conference on the Administrative Process: The First Year of Clinton/Gore: Reinventing Government or Refining Reagan/Bush Initiatives?", 8 *Admin. L. J. Am. U.*(1994), 23쪽 참조.

을 제출할 것을 요구하는 행정명령 No. 12291과 행정위원회(agency)로 하여금 연간규제계획(annual regulatory plan)을 OMB에 제출할 것을 요구하는 행정명령 No. 12498의 내용을 포괄함과 동시에, 규제입법평가의 기초로서 사용되는 비용편익분석(CBA)에 대한 비판을 받아들이지 않고 오히려 이를 정식으로 채택하여 광범위하게 활용하도록 하였다. 즉 1980년대 이전까지는 CBA에 의한 입법평가가 체계적으로 이루어지지 못했으며, Reagan과 Clinton행정부의 거치면서 각종 규제입법에 있어서 CBA의 사용이 보편화되기 시작했다고 평가되고 있다.¹⁰⁾ 또한 이 시기에 미국 의회도 규제입법에 있어서 위원회(agency)가 CBA를 수행하도록 요구하는 입법을 하기 시작하였다.¹¹⁾ 그러나 이 시기까지는 주로 환경영향평가와 관련된 입법평가가 이루어지는 것이 일반적이었으며, 기업활동 등과 같은 다른 분야에 대하여는 규제입법에 있어서 CBA의 중요성이 부각되지는 않았다.¹²⁾

2001년 Bush행정부는 OMB의 정보규제관리국(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)으로 하여금 규제개혁정책의 주도적인 역할을 하도록 하면서, 행정기관으로 하여금 위험평가(Risk Assessment)를 하도록 하였고, 2002년에는 규제입법에 있어서 소규모기업에 대한 적절한 배려가 이루어지도록 하였다.¹³⁾ 2003년 9월 OMB는 규제영향분석지침을 발표하면서 비용효과분석(CEA)에 더욱 중점을 두고 경제에 10억 달러 이상의 영향을 미치는 규제입법에 대하여는 정확한 확률분석(form

10) Matthew D. Adler/Eric A. Posner, "Rethinking Cost-Benefit Analysis", 109 *Yale L. J.*(1999), 165쪽, 167쪽; Richard H. Pildes & Cass R. "Sunstein, Reinventing the Regulatory State", 62 *U. Chi. L. Rev.*(1995), 1쪽, 6-7쪽.

11) Edward R. Morrison, "Judicial Review of Discount Rates Used in Regulatory Cost- Benefit Analysis", 65 *U. Chi. L. Rev.*(1998), 1333쪽.

12) Richard D. Morgenstern/Marc K. Landy, "Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications", in *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact*(1997), 455쪽, 461-62쪽.

13) Exec Order No 13,272.

al probabilistic analysis)을 하여 정량적인(quantitative) 정보뿐만 아니라 정성적인(qualitative) 정보에 대하여도 평가를 하도록 하였다. 2007년 1월에는 새로운 규제입법은 특별한 시장의 실패 혹은 특별한 문제의 중요성을 평가하여 새로운 규제가 필요한지 여부를 판단하도록 함으로써 규제원칙을 좀 더 구체적으로 설정한 바 있다.¹⁴⁾

3. 의회 차원의 입법평가와 관련된 규제영향분석의 연혁

1994년 이후 정부규제입법의 비용에 대한 보고서에 의해 경고가 주어지기 전까지는 비용편익분석(CBA)은 크게 주목의 대상이 되지는 않았다.¹⁵⁾ 1995년 Unfunded Mandates Reform Act(UMRA)¹⁶⁾의 입법은 규제입법절차에 대한 의회의 감독을 더욱 강화하였다고 할 수 있는데, UMRA는 각 위원회(agency)로 하여금 매년 \$100 million 이상의 공적 혹은 사적 분야의 지출을 가져올 것으로 예상되는 규제입법에 대하여 예상비용과 편익(anticipated costs and benefits)에 대한 질적인 그리고 양적인 측면에서의 서면보고서를 작성할 것을 요구하였다.¹⁷⁾ 또한 UMRA는 각 위원회에 대하여 합리적인 숫자의 규제대안을 인식하여 그들 중에서 가장 적은 비용의 효과적인, 그리고 규제부담이 덜 하면서도 규제의 목적을 달성할 수 있는 대안을 고려하도록 요구하였다.¹⁸⁾

그런데 명문의 규정이 없음에도 불구하고 독립적 위원회(independent agency)의 규제입법은 UMRA의 적용으로부터 면제되었다.¹⁹⁾ 1년 후 의

14) 박영도/한귀현, 앞의 책, 22쪽 참조.

15) Thomas O. McGarity, "A Cost-Benefit State", 50 *ADMIN. L. REV.*(1998), 7쪽, 8-11쪽.

16) Unfunded Mandates Reform Act of 1995, Pub. L. No. 104-4, 109 Stat. 48(1995).

17) 2 U.S.C. § 1532(a)(2)(2000).

18) 2 U.S.C. § 1535(a)(2000).

19) Gen. Accounting Office, "Unfunded Mandates: Reform Act has had little effect on Agencies' Rule making Actions 30", *GAO Doc. No. GAO/GGD-98-30* (Feb. 1998).

회검토법(Congressional Review Act)이라고 불리는 America Advancement Act²⁰⁾의 입법으로 인하여 규제입법절차에 대한 의회의 역할은 더욱 제고되었다.²¹⁾ 즉 이법에 의하면 추가적인 보고의무와 의회의 거부권을 의미하는 “wait and see”절차를 담고 있는데, 이 절차에 의하면 연방위원회에 의하여 공표된 규칙이 발효되기 전에 위원회는 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)²²⁾과 UMRA²³⁾ 하에서 준비된 보고서와 그에 대한 비용편익분석(CBA)의 결과에 대한 보고서 전부(full copy)를 회계감사원장(Comptroller General)과 의회에 제출하여야 하고, 회계감사원장은 위원회가 제출한 보고서의 내용에 대한 평가보고서를 상원과 하원의 해당 위원회에 15일 이내에 제출하여야 하는데,²⁴⁾ 이 평가보고서의 주된 내용은 위원회가 제정한 각 규칙이 법상 요건을 충족하였는가에 대한 것을 판단하는 것이다. 이를 근거로 하여 의회는 각 규칙의 효력발생을 하지 못하게 하는 결정을 내릴 수 있다.²⁵⁾ 그리고 UMRA의 경우와는 달리, 의회검토법(Congressional Review Act)은 독립위원회(independent agency)가 제정한 규제입법에도 적용되었기 때문에²⁶⁾ 더욱 규제입법에 대한 의회의 통제가 강화되었다고 평가될 수 있다.²⁷⁾

20) America Advancement Act of 1996, Pub. L. No. 104-121, 110 Stat. 847(1996).

21) Edward Sherwin, “The Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Lessons from the SEC’s Stalled Mutual Fund Reform Effort”, 12 *Stan. J. L. Bus. & Fin.*(2006), 1쪽, 7쪽.

22) Regulatory Flexibility Act, Pub. L. No. 96-354, 94 Stat. 1164(1980)(codified as amended at 5 U.S.C. § 601 et seq.(2000)).

23) 5 U.S.C. § 801(a)(1)(B)(2000).

24) 5 U.S.C. § 801(a)(2)(2000).

25) 5 U.S.C. § 801(b) & 802(2000). 의회는 지금까지 1번 효력발생에 대한 불승인결정을 내린 적이 있음.

26) 2000년 이후로 Government Accountability Office(GAO)는 의회의 관련위원회에 SEC의 규제입법에 대한 약 20개의 평가서를 제출한 바 있다.

27) 그러나 Federal Reserve Board(FRB)의 규칙은 여전히 이로부터 면제된다. 5 U.S.C. § 807(2000).

2000년 의회는 규제영향분석에 있어서 비용편익분석(CBA)의 사용을 증진시키기 위해서 소위 “Truth in Regulating Act”²⁸⁾를 제정하였는데, 이에 의하여 의회가 요청하는 경우에 Government Accountability Office(GAO)가 제안된 규제안에 대한 비용, 편익, 그리고 대안(alternatives)에 대한 위원회의 분석을 독립적으로 평가할 수 있는 “3년간 시험프로그램(three-year pilot program)”이 만들어졌다.²⁹⁾ “3년간 시험프로그램(three-year pilot program)”에 의하면 GAO내부에서, 새로운 규칙을 정당화하기 위해서 연방규제위원회들에 의해서 사용되는 규제분석에 대하여 독립적인 평가를 제공하기 위한 것인데, 의회위원회의 요청에 의하여 GAO는 제안된 혹은 최종적인 규칙에 대한 독립적 평가를 할 것인지를 결정하게 되는데, “Truth in Regulating Act of 2000”은 GAO에 대하여 왜 그러한 결정을 하였는지, 그리고 왜 우선적으로 당해 평가작업을 하게 되었는지에 대하여 공표할 것을 요구하고 있다.

GAO가 평가작업을 시작하면 180일내로 보고서를 제출하여야 한다. 결국 “Truth in Regulating Act of 2000”은 규제위원회의 업무를 개선시키고 규칙이 완성되기 전에 이러한 위원회들의 업무의 질에 대한 독립적이고 정확한 평가를 의회에 주기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 규제입법에 대한 의회의 이러한 노력이 항상 성공한 것만은 아닌데, 예컨대 1995년 Comprehensive Regulatory Reform Act의 입법안은³⁰⁾ 규제입법의 적용대상이 되는 자가 정부위원회나 대통령에 대하여 비용편익분석을 할 것을 청원할 수 있고, 이러한 신청에 대한 거절이 사법적 심사의 대상이 될 수 있다는 내용을 담고 있었으나, 의회에서 통과되지 못하였다.

28) Truth in Regulating Act of 2000, Pub. L. No. 106-302, 114 Stat. 1248(2000).

29) Id. § 4(a)(3).

30) Comprehensive Regulatory Reform Act of 1995, S. 343, 104th Cong.(1995).

Ⅲ. 비용편익분석(Cost-benefit Analysis: CBA)의 영역

규제입법(regulation)은 소비자의 복지뿐만 아니라 전체 경제에 대하여 중대한 영향을 미치기 때문에 많은 국가들이 규제입법의 중요성을 인식하여 왔으며, 또한 이에 대한 평가를 하는 것은 현실적으로 대단히 중요한 의미가 있다.³¹⁾

지난 30여 년 동안의 규제입법에 있어서 CBA만큼 기본적인 분석도구가 된 것은 없었으며,³²⁾ 연방정부도 연방규제권자에 의해 사용되는 경제적 분석의 질에 대하여 매우 높은 관심을 보여 왔다.

CBA를 위원회(agency) 차원의 입법에 있어서 적절히 사용되는 것은 규제입법의 효율성을 제고할 수 있으며,³³⁾ 특정한 상황에서 위원회에 의한 CBA의 사용은 일종의 분배적 정의를 실현하는 의미가 있다고 보기도 한다.³⁴⁾ 그러나 공중보건, 안전, 그리고 환경규제와 같은 다른 정부규제입법 분야에서는 CBA가 폭넓게 사용되어 왔지만, 금융규제의 분야에서는 그렇지 못했다고 지적되어 왔다.³⁵⁾ 즉 The Securities and Exchange Commission(SEC), the Commodity Futures Trading Commission (CFTC), the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), the Federal Reserve Board, 그리고 the Federal Trade Commission (FTC)에 의한 규제입법에서는 의회나, 피규제자 혹은 일반 대중에 대하여 그들의 규제입법을 정당화하는 노력을 기울이는데 소극적이었다는 지적이다.³⁶⁾

31) Robert W. Hahn/Robert E. Litan, "Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe", 8 *J. Int'l Econ. L.*(2005), 473쪽, 474쪽.

32) Matthew D. Adler/Eric A. Posner, 앞의 논문, 165쪽, 167쪽.

33) Edward Sherwin, 앞의 논문, 1쪽, 1-2쪽.

34) Matthew D. Adler/Eric A. Posner, 위의 논문, 165쪽, 168쪽.

35) Edward Sherwin, 위의 논문, 1-2쪽.

36) Robert W. Hahn/Cass R. Sunstein, "A New Executive Order for Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost-Benefit Analysis", 150 *U. PA. L. REV.*(2002), 1489쪽, 1533쪽,

Ⅳ. 특정 분야에서의 비용편익분석 사례

1. 증권규제분야에서의 비용편익분석 사례

1.1. 개요

증권규제분야에 있어서는 대표적인 독립적인 행정규제위원회인 증권거래위원회(The Securities and Exchange Commission: SEC)에 의한 규제입법이 활발하게 이루어지고 있다. 기업활동에 큰 영향을 미치는 증권규제분야에 있어서도 비용편익분석이 필요하다는 지적이 많은 점을 받아들여 SEC는 규제입법(Rules and Regulations)을 할 때 비용편익분석을 실시하고 있다.

1.2. 기업회계규제분야에 있어서의 기존의 규제내용

2002년 기업회계분야에 있어서 Enron, Worldcom과 같은 대기업의 회계부정이 발생한 후에 미국 의회는 회계개혁입법조치를 단행하였는데, 이로써 탄생한 것이 바로 Sarbanes-Oxley Act이다.

이 법에 의한 기업회계분야의 규제 중에서 중요한 내용은 Section 302와 Section 404이다. “회계보고에 대한 기업의 책임(Corporate Responsibility for Financial Reports)”이라고 이름이 붙여진 Section 302에 의하면, 최고경영자(CEO)와 최고재무책임자(CFO) 및 이러한 자와 동일한 기능을 행사하는 자는 1934년법 Section 13(a) or 15(d) 하에서 제출된 분기 및 연차보고서에 포함된 정보에 관한 공시 통제 및 절차(disclosure controls and procedures)에 대한 인증서명을(certify) 하여야 한다. 그리고 서약한 경영진은 감사위원회(Audit Committee) 및 외부감사인에게 중요한 통제 결함(significant control deficiencies), 중대한 취약점(material weaknesses)

ses), 및 부정행위를 공시하였다는 서약을 하여야 한다. 기존에는 등록된 투자회사들이 1934년법 Sections 13(a)와 15(d)하에서 요구되는 보고의무 뿐만 아니라 1940년 투자회사법(Investment Company Act of 1940) Sections 30(a)와 30(d)(1) 하에서 요구되는 정기적 보고의무에 대하여 제출하여야 하는 Form N-SAR이 있다.³⁷⁾

한편 Section 404에 의하면, 재무보고에 대한 내부통제 및 절차에 대한 연도별 평가를 규정하고 있다. 또한, 회사의 외부감사인은 재무보고에 대한 내부통제 및 절차의 효과성에 관한 경영진의 주장에 대하여 입증(at test)하는 별도의 보고서를 작성하여야 한다. 그런데 이후 SEC는 Section 302의 내용을 수정·보완하는 Rule 30b2-1을 채택하였는데, 소규모투자회사(small business investment company: SBIC)를 제외한 등록투자회사들은 공시통제의 기능 및 효과에 대한 평가를 수행하였다는 동 경영진들의 인증서명(certification)을 하여야 한다. 이에 의하면, SBIC를 제외한 1934년 증권거래소법에 의해 등록된 운용투자회사(management investment company)³⁸⁾는 (i) 법상 주주에 대한 보고서의 사본, (ii) 공시통제와 절차에 관한 추가적인 정보, 그리고 (iii) Sarbanes-Oxley Act Section 302에 의해 요구되는 인증(the certification)에 관한 내용을 담고 있는 Form N-CSR(Certified Shareholder Report)을 SEC에 제출하여야 한다.

구체적으로 SEC는 등록운영투자회사에 대하여 Form N-CSR에 대한 인증된 주주보고서를 위원회에 제출하도록 요구하는 규제를 채택하고, 또한 이러한 인증된 보고서를 1934년법 13(a)와 15(d), 그리고 1940년 투자회사법 30조 하에서 요구되는 보고서로서 간주하기로 하였다. 이러한 개정은 각 등록운영투자회사의 주요경영진과 재무임원에 대하여 Sar

37) SEC는 더 나아가 공시 통제 및 절차 관련 요구사항 뿐만 아니라 재무보고에 대한 내부통제 및 절차(internal controls and procedures for financial reporting)에 서약까지 확대할 것을 권고하고 있다.

38) 우리나라의 자산운용회사에 해당될 수 있다.

banes-Oxley Act Section 302에 의해 특정된 방법으로 이러한 보고서에 담겨져 있는 정보를 인증하도록 요구하고 있다. SBIC를 제외하고 등록된 운영투자회사에 대하여 Form N-SAR이 1934년법 하에서는 아니고, 1940년 투자회사법 하에서만 제출될 것이다. 또한 Form N-SAR이 등록 투자회사의 주요경영진과 재무임원에 의해 인증되어야 한다는 요건을 제거하였다. 또한 새로운 규제는 등록운영투자회사로 하여금 Form N-CSR에 대한 보고서에서 요구되는 정보가 적절한 시기에 기록·유지·요약·보고되었다는 것을 확인하는 공시통제절차를 확립할 것을 요구하고 있다.

또한 등록운영투자회사에게 Sarbanes-Oxley Act Sections 406과 407의 요건을 보충하기 위해서 Form N-CSR 또는 Form N-SAR에 새로운 공시를 포함시킬 것을 요구하는 양식과 개정을 채택하였다. 첫째 등록운영투자회사에게 각 회사의 주요 경영진과 고위재무임원에게 적용되는 윤리장전을 채택하는지를 공시하도록 요구하였다. 그러한 장전을 채택하지 않는다고 공시하는 투자회사는 불채택의 사실과 그 이유를 공시하여야만 한다. 투자회사는 또한 그러한 임원들과 관련된 윤리장전에 개정이 있거나 면제가 있는 경우에 이를 공시할 것이 요구된다. 둘째 등록운영투자회사는 적어도 “1명의 감사위원회를 위해 일하는 감사위원회 재무전문가”를 가지고 있는지, 그리고 있다면 그 명칭을 공시하여야 하고, 전문가가 경영진으로부터 독립되었는지를 공시하여야 한다. 감사위원회 재무전문가를 가지지 못한 투자회사는 그 사실과 그 이유를 공시하여야 한다.

1.3. 기존의 규제에 대한 개선조치에 있어서 비용편익분석³⁹⁾

먼저 Sarbanes-Oxley Act Section 302를 수정·보완하는 Form N-CSR의 인증에 대하여 본다면, 일단 투자자들에게 제공하는 공시의 질을 향상시

39) SEC Release Nos. 34-47262; IC-25914; File Nos. S7-33-02; S7-40-02 참조.

키는 이익이 있으며, 개정 이전에 재무정보를 담고 있지 않은 Form N-SAR의 경우 투자자들에게 직접 제공되어지지 않기 때문에 인증요건을 요구하지 않기 때문에 회사에게는 편익이 있다.⁴⁰⁾

한편 새로운 규제로 인하여 등록투자회사들에게 비용을 발생시키는 데, 총발생비용은 Form N-SAR에 대하여 인증요건의 삭제는 현재의 작성부담으로부터 41,010시간 혹은 \$6,151,500의 비용을 삭감하는 효과가 있으며, 반대로 윤리장전의 공시와 감사위원회재무전문가에 관한 규제로 인하여 현재 총 부담시간에 2시간을 더 추가되거나 \$259의 비용부담을 발생시키게 된다. Form N-CSR에 관해서는 35,139의 부담시간 혹은 \$5,152,782과 외부법률비용으로 \$3,513,900의 비용부담을 발생시키게 된다고 보았다. 이와 같이 미국 증권거래위원회는 과거와 달리 규제입법을 행함에 있어서 비용편익분석을 모든 개정사안마다 실시하고 있다.

2. 항공교통분야에서의 비용편익분석 사례

2.1. 배경

2005년 6월 GAO는 의회의 요청에 대하여 분석한 보고서를 작성하였는데, 이는 항공교통운영비를 절감하기 위한 목적으로 이루어졌다.

1997년 이래로 많은 보고서들이 연방항공국(Federal Aviation Administration: FAA)에 대하여 항공교통서비스운영비용의 증가를 통제하기 위한 조치를 하여야 할 필요가 있다고 지적한 바 있음. 당시 연방항공국의 연간 총운영비용의 80%에 달하는 약 \$6.5 billion을 항공교통서비스운영비로 지출하고 있었다. 이러한 비용의 증가를 통제하기 위하여 2004년 2월 FAA는 ATO(Air Traffic Organization)을 창설하였다.

GAO는 ① 무엇이 ATO의 운영에 대한 재정방향인가? ② 어느 정도까

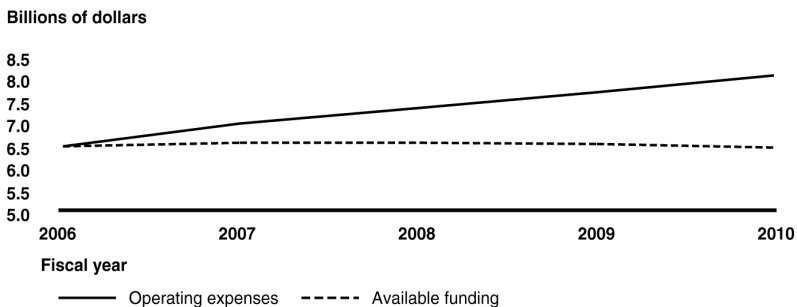
40) 한편 재무정보를 포함하고 있는 Form N-CSR의 경우 인증요건을 부과하였다.

지 ATO가 운영비용을 통제할 것인가? ③ ATO가 비용통제전략을 발전 시킴에 있어서 어떤 점을 고려하여야만 하는가? 에 대한 검토를 요청받았으며, 이에 대하여 GAO는 FAA와 ATO는 활발한 비용편익분석에 기초하여 비용통제와 절감전략을 발전시켜야 한다고 권고한 바 있다. 그러한 분석은 ATO의 서비스를 제공함에 있어서 최적의 구조를 결정하게 할 것이며, 반면에 안전에 대한 부정적인 면을 막을 수 있을 것이라고 봄. 또한 그러한 분석결과는 이해관계자들이 알 수 있도록 공시하여야 한다고 하였으며, 이에 대하여 FAA와 ATO는 그러한 권고를 받아들였으며 그러한 분석을 행하고 있다고 한 바 있다.

2.2. GAO가 분석을 함에 있어서 발견한 문제점들

예산계획이 의미 있게 개선되지 않거나 ATO가 의미 있는 비용절감과 통제조치를 취하지 않는다면, 향후 운영비용의 전망은 매우 심각할 것이라는 것이었다. 1996년과 2004년간 항공교통서비스운영비용은 \$1.8 billion(43%) 증가하였고, 이러한 증가는 향후 2010년에는 운영비용면에서 심각한 결과를 야기할 것이며, 그 결과 누적운영예산손실은 거의 \$4 billion이 될 것이라고 예측되었다.

Figure 1: Projected ATO Operating Budget Shortfall FYs 2006-2010



FAA와 ATO는 ATO의 비용통제와 절감조치 등을 위하여 향후 5년간 운영계획상 12%, 즉 \$4 billion의 예산 감축을 할 것이라고 한다. 현재 ATO가 취하고 있는 운영비용감축조치들은 여러 가지가 있는데, 그 내용은 다음의 표와 같다.

Table 1: ATO's Current Operating Cost Saving Initiatives

Initiative	Estimated costs saved through fiscal year 2010
Contract out flight service operations	\$241 million
Telecommunications upgrade	(None until after 2010)
Better sick leave management	\$59 million *
Cut night shift operations at selected towers	\$34 million *
Bottoms-up budgeting	N/A
Control unit cost of services	N/A
Revise air traffic control facility staffing standards	N/A
Activity value analysis of headquarters offices	N/A
Labor tracking system upgrade	N/A
Downgrade selected towers	N/A
Use part-time controllers	N/A

* = GAO estimates; ATO believes they may be high.

Source: GAO analysis of FAA and ATO data.

Notes: N/A = not available or unknown.

2.3. 향후 ATO가 취하려고 하는 비용감축조치들

2.3.1. 중요 항공통제시설의 통합(Consolidate major traffic control facilities)

ATO는 21개의 항공교통통제센터에 6700명의 통제사를 보유하고 있는데, 1997년 Coopers & Lybrand보고서는 통제사의 수를 항공안전에 부정적인 영향을 주지 않고 줄일 수 있다고 결론지었다. 즉 현재 각

센터의 항공교통통제사의 수보다 적은 수로서 현재의 서비스 수준을 제공할 수 있으며, 어떤 전문가는 6개 미만의 통제시설로도 가능하다고 한 바 있다.⁴¹⁾ 또한 외국의 항공서비스제공자의 경우 그러한 센터의 통합으로 놀랄만한 운영비용절감을 이룬 바 있다. 즉 영국의 경우 국가 항공교통서비스(National Air Traffic Services)는 2개의 운영센터를 1개로 통합함으로써 2년간 약 \$40 million을 절감한 바 있다.⁴²⁾

2.3.2. 지역사무소의 통합(Consolidate regional offices)

FAA는, 1997년 보고서가 지역사무소를 통합함으로써 운영비용 절감을 달성할 수 있다는 권고를 받았음에도 불구하고, 9개의 지역사무소를 유지하고 있었다. NCARC의 보고서에 의하면 9개의 사무소를 3개로 통합한다면 5년간 \$400 million을 절감할 수 있다고 하였다.

2.3.3. Decommission legacy infrastructure

ATO는 비행기가 목적지를 찾는데 도움을 주기 위한 수 천 개의 항법 보조장치를 운영하고 있는데, 1997년 NCARC와 Coopers & Lybrand 보고서에 의하면 이러한 항법보조장치를 통폐합하고 위성항법장치로 전환하면 연간 \$150 million을 절감할 수 있을 것이라고 하였다. 그러나 ATO는 전통적으로 이러한 조치를 취하는 것을 주저해왔는데, 그 이유 중의 하나는 재래식 항공기를 운영하는 자들은 위성항법장치로 업그레이드하지 않기 때문에 그들이 장치를 전환할 때까지 기존의 시설을 유지할 필요가 있다는 것이다.

2.3.4. Expand the contract tower program

FAA 스태프들이 국가의 가장 붐비는 공항의 대부분의 타워를 통제함에도 불구하고, FAA는 덜 붐비는 200개 이상의 공항의 업무를 위하여

41) GAO, *Air Traffic Operations: The Federal Aviation Administration Needs to Address Major Air Traffic Operating Cost Control Challenges*, June 2005(GAO-05-724), 12쪽.

42) Id.

외부의 스태프를 고용하고 있었는데, 1997년 NCARC와 Coopers & Lybrand 연구는 tower program의 확장은 연강 \$20 million 내지 \$30 million을 절감할 수 있을 것이라고 보았다. 더욱 최근에는 DOT Inspector General은 각 contract tower는 FAA의 tower보다, 항공 안전에 지장을 줘 없이, 매년 \$90,000만크의 비용을 절약하게 한다고 보고하였다.

FAA가 이 프로그램을 실시하여야 한다고 지적하는 이해관계자들이 많았지만, NATCA는 잠재적인 안전 문제를 거론하며 이행하지 않았다. ATO는 71개의 낮은 이용도의 tower 운영에 900명의 통제사들을 고용하고 있었다. 위와 같은 장기적인 구조적인 쟁점 외에도 단기적으로 새로운 기술장비를 도입함으로써 효율성을 제고하고 항공교통비용을 절감할 수 있을 것이라고 권고되었다. 즉 그러한 장치들에는 the User Request Evaluation Tool (URET), Automatic Dependent Surveillance-Broadcast (ADS-B), Controller/Pilot Data Link Communications (CPDLC), and Extended Computer Display System (EXCDS) 등이 있다. 첨단장비의 도입은 장기적으로도 검토되어야 한다고 지적되었는데, 향후 20년 내에 상업항공승객의 일부는 4-6명 정도의 승객이 탑승하는 micro-jets로 옮겨갈 것이며, 이러한 항공교통통제를 위해서는 computer-based approaches가 필요할 것이기 때문이다.

2.4. 보고서의 결론과 권고사항

GAO는 FAA에 대하여 장기적으로 재정적인 부족을 극복하고 가장 비용효율적인 방법으로 항공교통통제를 제고하기 위해서는 복합적이고, 전략적인 장기적 비용통제와 절약전략을 모색하여야 하며, 항공안전에 대한 우려를 불식시키면서 더 나은 서비스를 제공하는 최적의 구조를 찾기 위해서 ATO는 완전히 활발한 비용편익분석을 실시하여야 한다고 권고하였다. 또한 그러한 분석결과는 이해관계자들이 알 수 있도록 공시하여야 한다고 하였으며, 이에 대하여 FAA와 ATO는 그러한 권고를

받아들였으며 그러한 분석을 행할 것이라고 하였다.

3. 환경분야입법과 비용편익분석 사례

3.1. 배경

환경보호위원회(Environmental Protection Agency: EPA)는 납 성분의 페인트로 인한 유해환경을 개선하기 위한 “Lead; Renovation, Repair, and Painting Program”⁴³⁾을 시행하기 위하여 규제입법을 하였는데, 2008년 4월 22일 최종적인 규칙⁴⁴⁾을 제정한 바 있으며, 이에 대하여 5 U.S.C section 801(a)(2) 하에서 GAO는 평가보고서를 의회에 제출하였고 이 평가보고서는 비용편익분석에 기초하고 있다. 동 규칙은 Toxic Substances Control Act에 정의되어 있는 소위 ‘target housing’과 아이들을 수용하는 시설에 대하여 적용되는데, 그러한 건물의 개선, 개조 등을 행하는 회사에 대하여 적용되는 것이며, EPA는 동 규칙이 결과적으로 약 189,000개의 소규모기업에 대하여 영향을 미칠 것이라고 보고 이에 대한 비용편익분석을 실시하였다.

3.2. 결과(비용과 편익)

동 규칙을 실시함으로써 발생하는 비용은, EPA에 의하면, 첫 해에 \$800 million에 달하며 둘째 년도에는 \$400 million으로 떨어질 것이라고 예상한 반면, 동 규칙을 실시함으로써 얻게 되는 편익은 첫 해에 약 \$ 700 million ~ \$1,700 million에 달하며, 그보다 더 어린이와 어른들에 대한 부정적인 해를 회피할 수 있는 측량할 수 없는 편익이 발생한다고 보았다.

43) RIN: 2070-AC83.

44) 73 Fed. Reg. 21,692.

4. 노동분야의 비용편익분석 사례

4.1. 개요

2005년 6월 8일 노동부(the Department of Labor: DOL)는, Energy Employees Occupational Illness Compensation Program Act of 2000(EEOICPA) 하에서, 에너지 분야의 노동자의 직업질병에 대한 보상프로그램을 마련 하였는데, 이에 의하면 적용대상이 되는 노동자와 에너지부(the Department of Energy: DOE)에도 적용가능한 생존자에 대하여 \$150,000의 정액 지급과 의료혜택을 제공하는 것이며, 또한 법무부에 의해 적격자로 해당 되는 자에게 \$50,000의 정액지급과 의료혜택을 지급하는 것이다.

4.2. 결과(비용과 편익)

동 규칙에 대하여 노동부가 실시한 비용편익의 결과는 다음과 같다.

	Administrative Costs	Benefits
FY 2007	\$162	\$1,123
FY 2008	\$163	\$861
FY 2009	\$147	\$752
FY 2010	\$127	\$656
FY 2011	\$111	\$579

V. 비용편익분석(Cost-benefit Analysis: CBA)과 기업활동 규제입법평가

1. 비용편익분석과 기업활동 규제입법평가

일반적인 규제입법 분야에서 이루어지던 규제영향분석(RIA)이 기업

활동 규제입법 평가 내지 통제와 관련하여 특히 의미 있는 것이 바로 비용편익분석(Cost-benefit Analysis: CBA)이라고 할 수 있다.

비용편익분석은 규제입법절차(regulatory process)에 대한 통제를 위하여 시작된 것으로 평가할 수 있으며, 이는 1981년 Reagan대통령의 행정명령 제12291호⁴⁵⁾에 의하여 시작되었는데 규제의 부담을 경감시키고 규제활동에 대한 행정기관의 책임을 증대시켜 중복규제를 최소화하기 위하여 비용편익분석을 도입하게 된 것이다.

비용편익분석(CBA)에 대하여는 미국 학계에서도 비판적인 시각이 있는 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하고 미국 행정부는 CBA를 여전히 사용하고 있다.⁴⁶⁾

2. 중소기업의 분야

기업규제와 관련된 규제입법의 영역에서는 전술한 미국법 체계의 특성상 기업규제 및 규제완화에 관한 통일적인 입법형식은 찾아보기 힘들지만, 중소기업에 대하여는 특별한 관심을 기울이고 있다. 즉 1980년 Carter행정부는 규제개혁정책의 일환으로 획일적인 기업규제가 중소기업에게는 부담이 된다는 인식을 하고 중소기업에 대한 과잉규제를 제거하기 위해서 이른바 “규제유연성분석(regulatory flexibility analysis)”을 실시하게 하였다. 이것은 규제입법(regulations)의 적용대상이 되는 중소기업들로부터 당해 영향에 대한 의견을 구하도록 하고 있으며,⁴⁷⁾ 다만 상당수의 중소기업에게 중대한 영향을 미치지 않는다는 것을 행정기관이 인증하고 연방관보에 게재함으로써 규제유연성분석을 생략할 수도 있다.⁴⁸⁾ 그리고 1996년 Clinton행정부는 더 나아가 중소기업을 적극적으

45) Exec. Order No 12291 § 2, 3 CFR 128(1981).

46) Matthew D. Adler/Eric A. Posner, 앞의 논문, 165쪽, 167쪽.

47) The Regulatory Flexibility Act § 609(b).

로 육성하기 위한 목적으로 중소기업규제공정화법(The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act: SBREFA)을 제정하였다.

규제유연화법(The Regulatory Flexibility Act: RFA)에 의하여 규제영향 분석을 실시하여 중대한 영향이 발생한 결과가 획득된 경우라고 하더라도 당해 규제안(proposed regulations)을 폐지할 의무는 없었다.⁴⁹⁾ 그러나 SBREFA에 의하면 규제입법 전반에 대한 의회의 심사를 규정하였고, 이에 의하면 규제입법의 효력발생 전에 의회가 이에 대하여 통제할 수 있도록 함으로써 사전통제가 이루어지게 하였다는 점에서 의미가 있다.⁵⁰⁾ 위원회의 부담스러운 규제입법의 내용이 중소기업에 대하여 어떠한 중요한 영향도 미치는 것이 아니라고 하는 것을 부적절하게 증명하는 과거의 관행, 즉 중소기업에 대한 영향을 감소시킬 제정법상의 의무를 회피하기 위하여 위원회에 의하여 과거에 사용되던 관행을 막기 위하여 입법이 된 것이다.⁵¹⁾

3. Exec. Order 13,422와 관련된 최근 동향

2007년 1월 18일 발효된 행정명령(Exec. Order) 13,422⁵²⁾은 기존의 비용편익분석(CBA)을 규제입법의 영역에서 여러 각도에서 영향을 미치게 한 기존 Reagan과 Clinton행정부에서 발효된 여러 행정명령들⁵³⁾에 대하

48) The Regulatory Flexibility Act § 605(b).

49) 박영도/한귀현, 앞의 책, 33쪽.

50) 김민호, “의회의 행정입법통제에 관한 연구”, 헌법학연구 제4집 2호(한국헌법학회, 1998), 91쪽.

51) *American Trucking Associations, Inc. v. United States Environmental Protection Agency*, 1998 WL 35240567(1998), 1쪽.

52) 72 Fed. Reg. 2763 (Jan. 18, 2007).

53) Exec. Order No. 12,866, 3 C.F.R. 638 (1993)과 Exec. Order No. 12,291, 3 C.F.R. 127 (1982)이 대표적이다. 전자는 1993년 9월 30일 Clinton행정부에 의해서, 후자는 1981년 2월 17일 Reagan행정부에 의해서 공포되었다.

여 영향을 미치게 되었다. 즉, 위원회(agency)로 하여금 규제입법의 제정으로 해결하려고 하는 규제문제를 문서로 명확하게 하고, 대통령이 임명한 규제정책심의관(Regulatory Policy Officer)에게 이러한 업무를 맡기도록 하는 것이 주된 내용인데, 이에 대하여는 사회복지서비스 분야에 있어서 적시의 규제입법(timely regulations)을 발동하여야 하는 위원회의 능력에 장애를 가져오고 규제입법 분야에 대한 대통령의 영향력을 고착화하는 결과를 가져올 것이라는 비판이 있었다.⁵⁴⁾ 특히 OMB(Office of Management and Budget)에 의한 규제입법의 검토(review)는 규제를 한없이 지연되게 하는 결과를 가져오게 되고,⁵⁵⁾ 결국에는 규제활동을 교착상태에 빠지게 만들 위험성이 있고 기존의 과중한 행정절차적 부담을 고착화시킬 뿐이라는 것이라는 지적이 있었다.⁵⁶⁾ 물론 이러한 비판에도 불구하고 행정절차와 규제입법과정의 관계가 단지 서로 보충적인 것에 불과하다거나, 그러한 절차적 규제가 실질적으로 효과가 있다거나, 혹은 양면적인 성격을 모두 가지고 있다고 하는 등 여전히 이에 대한 평가가 혼재하는 것이 사실인 만큼 시간을 두고 지켜보아야 한다는 견해도 있다.⁵⁷⁾

Ⅶ. 미국의 입법평가 시스템으로부터의 시사점

미국은 연방국가의 특성상 각 주의 입법권이 존중되고 있고, 이는 기업규제 분야에서도 마찬가지이다.⁵⁸⁾ 따라서 연방차원에서 기업규제

54) Cary Coglianese, "The Rhetoric and Reality of Regulatory Reform", 25 *Yale J. on Reg.*(2008), 85쪽.

55) OMB Watch, *A Failure to Govern: Bush's Attack on the Regulatory Process* 22(2007).

56) David C. Vladeck, Good Governance or Regulatory Usurpation? Part I: Hearing Before the Subcomm. on Investigation & Oversight of the H. Comm. on Sci. & Tech., 110th Cong.(2007) at 19.

57) Cary Coglianese, 위의 논문, 85쪽, 93-95쪽.

입법에 대한 종합적인 평가가 이루어지는 것을 찾기는 어렵다. 다만 영미법계 국가의 바탕을 고려하여서도 그러하고, 현대 복지국가의 측면을 고려하여 보아도 동일한 점이 바로 행정위원회 입법이 많다는 것이며, 사실상의 준입법권과 준사법권을 가지는 독립적인 행정위원회도 많이 존재하고 있다. 이러한 위원회 차원에서는 ‘Rules and Regulations’을 제정하여 국민과 기업활동에 대한 규제를 하고 있다. 이러한 측면을 고려하여 위원회 차원의 규제입법에 대하여, 특히 기업활동과 관련된 규제입법에 대하여는 국민과 기업에게 영향을 미치는 것을 고려하는 규제영향분석 내지 비용편익분석을 사용하였고, 최근에는 과거 비용편익분석의 대상에서 제외되었던 독립적인 행정위원회 입법에 대하여도 비용편익분석의 대상으로 하기에 이르렀다.

우리나라의 경우는 연방국가가 아니기 때문에 국회 차원에서 이루어지는 입법이 직접적으로 기업활동에 영향을 미치게 된다. 따라서 행정입법의 영역은 물론이고 국회의 입법활동에 대하여도 규제영향분석을 실시하여 입법의 기업규제에 미치는 영향을 파악하고자 하는 정책적 고려를 할 필요성이 있다.

위에서 본 바와 같이 미국의 경우 환경, 공중보건, 안전, 교통 등 거의 모든 분야에서 규제영향분석의 차원에서 비용편익분석이 이루어지고 있으며, 최근에는 금융분야까지도 비용편익분석이 활발하게 이루어지고 있다. 행정위원회에 의한 입법내용에 대하여 위원회 차원에서 비용편익분석을 행하고 이러한 결과에 대하여 의회 차원에서 이에 대한 평가를 내림으로써 입법활동의 완전성과 적정절차를 제고하려는 노력을 하고 있는 것이다. 이러한 점을 살펴볼 때 우리나라의 경우에도 행정부 차원의 행정입법은 물론이고 국회 차원의 입법의 경우에도 규제영향분석을 실시하고, 특히 비용(cost)과 편익(benefit)을 비교형량하여 규제 자체가

58) 연방차원의 회사법이 존재하지 아니하고, 주회사법에 의해서 규제되고 있는 것을 보더라도 잘 알 수 있다.

목적이 아닌 규제의 내용이 합리적인 입법활동이 되도록 할 필요가 있다.

(투고일 2009년 12월 15일, 심사일 2009년 12월 21일, 게재확정일 2010년 1월 12일)

주제어 : 입법평가, 비용편익분석, 비용효과분석, 기업관련법제, 규제영향분석, 위원회입법, 규제입법, 규제유연화법, 규제유연성분석

참고문헌

- 박영도/한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅱ)－미국의 규제영향분석제도－, 한국법제연구원, 2007.
- Cary Coglianese, “The Rhetoric and Reality of Regulatory Reform”, 25 *Yale J. on Reg.*, 2008.
- Charles W. Vernon, “The Inflation Impact Statement Program: An Assessment of the First Two Years”, 26 *Am. U. L. Rev.*, 1977.
- Edward R. Morrison, “Judicial Review of Discount Rates Used in Regulatory Cost-Benefit Analysis”, 65 *U. Chi. L. Rev.*, 1998.
- Edward Sherwin, “The Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Lessons from the SEC’s Stalled Mutual Fund Reform Effort”, 12 *Stan. J. L. Bus. & Fin.*, 2006.
- Matthew D. Adler & Eric A. Posner, “Rethinking Cost-Benefit Analysis”, 109 *Yale L. J.*, 1999.
- Richard D. Morgenstern & Marc K. Landy, “Economic Analysis: Benefits, Costs, Implications”, in *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact*, 1997.
- Richard H. Pildes & Cass R. “Sunstein, Reinventing the Regulatory State”, 62 *U. Chi. L. Rev.*, 1995.
- Robert W. Hahn & Cass R. Sunstein, “A New Executive Order for Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost-Benefit Analysis”, 150 *U. PA. L. REV.*, 2002.
- Robert W. Hahn & Robert E. Litan, “Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe”, 8 *J. Int’l Econ. L.*, 2005.

Scott C. Whitney, “The Role of the President’s Council on Environmental Quality in the 1990’s and Beyond”, 6 *J. Envtl. L. & Litig.*, 1991.

Thomas O. McGarity, “A Cost-Benefit State”, 50 *ADMIN. L. REV.*, 1998.

[Abstract]

Evaluating Regulatory Impact System related to Rules and Regulations on the Business in the United States

Byoung-Youn Kim*

The purpose of this Article is to explain how Presidential management of federal regulation, through OMB(The Office of Management and Budget) and Government Accountability Office(GAO) oversight, has been carried out in the United States. First, this paper traces the history of Presidential management of the regulatory state. Second, it also explores the concept of “cost-benefit analysis” and its application to the real process of agency regulations. Finally, this paper explores future and reasonable task that government regulation process in Korea will take.

Every President from Richard Nixon to George W. Bush has embraced centralized executive oversight of agency regulations. Even critics of OMB acknowledge the legitimacy of a centralized oversight function. Presidents have found regulatory oversight to be necessary and desirable because: (i)the regulatory state is a permanent part of the legal landscape of the United States; (ii)the economic costs of the regulatory state are substantial; (iii)a consensus is needed when executive branch disagreements about regulation arise; and (iv)federal regulations are often necessary to achieve

* Associate Professor of Law School, Konkuk University.

legislative objectives and implement Presidential priorities and policy objectives.

The nature of the U.S. legal is federal state and each state in respect of legislation, and the same is true in the area of corporate regulation. To consider aspects of the modern welfare state perspective, there are a lot of administrative agency regulations in the area. In Korea, National Assembly legislation directly affect the business activities because the country is not the same legal system as in the U.S. So, in legislative activities of the National Assembly as well as in administrative agency regulations it is necessary to conduct a regulatory impact analysis toward the business world.

Key Words : Regulatory Impact Analysis, Cost-benefit Analysis, Rules and Regulations, Agency Regulation, Government Regulation, Regulatory Flexibility Act, The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, The Office of Management and Budget, Government Accountability Office