

EIPA(유럽행정연수원) 교육 세미나 참석 및 IA 전문가 면담을 위한 출장

2019. 11. 12. - 17.



1 배경 및 목적

1) 영향평가 교육세미나 참석

- ‘European Institute of Public Administration(이하 EIPA)’ 는 EU 및 OECD 회원국 등 선·중진국 규제사무 관계자들을 대상으로 2일에 걸친 영향평가(Impact Assessment) 교육 세미나를 실시
 - 정책의 결정과정 혹은 입법절차 가운데 중요한 비중을 차지하고 있는 영향평가(IA)를 각국에서 실무적으로 어떻게 도입하고 실시해야 하는지 교육하는 것이 본 EIPA 세미나의 주 목적임.
 - 영향평가(IA) 과정의 주요 단계별 논의, 평가를 위한 정량적·정성적 분석방법을 교육함으로써 European Commission이 요구하는 수준의 영향평가 지식 및 기술을 함양
- KDI 규제연구센터는 해당 교육 세미나 참석을 통해 EU의 현재 규제·정책 영향분석 수준을 살펴보고 우리나라 규제영향분석서 작성실태와의 비교를 통해 개선점을 파악
 - EIPA와의 교육기법 교류를 통해 현재 규제연구센터가 정기적으로 수행하고 있는 공무원 교육에 접목시킬 수 있을만한 좋은 교육 아 이템, 수업진행 방식, 커리큘럼 등이 있는지 확인
 - 한국의 규제개혁 과정 및 문제점에 관한 현안에 대해 선진화된 시 사점을 도출

2) 영향평가 개선을 위한 전문가 면담

- EIPA 관계자와의 면담을 통해 EU 규제영향평가제도의 운영 실태 파악과 애로사항에 대해 공유
- 현재 규제연구센터 내에서 영향분석서 작성 시 주요 쟁점이 되고 있는 부 분에 대해 공유 및 논의
 - △편익의 정량화 추정 원칙과 기준, △EU의 영향평가(IA)의 정량화 수준 △규제의 분석기간, △사후평가 운영 등에 대한 문제를 논의

2 출장 개요

- 예 산: 규제연구
- 기 간: 2019년 11월 12일(화) ~ 17일(일), 출·입국일 포함
- 출장지: 네덜란드 마스트리히트
- 출장자: 총 2명

이름		소속 및 직함
1	기경식	KDI 규제연구센터 제도연구팀 전문연구원
2	김진경	KDI 규제연구센터 분석평가팀 전문연구원

3 주요 일정

일자	시간	내용	비고
11/12 (화)	08:00~11:00	이동(세종→인천공항)	시외버스(공항리무진)
	14:00~18:30	출국(인천공항→암스테르담 스키폴공항)	KE 925 (김진경 연구원은 11/09(토) 출국(KE 905), 13일 일정에 맞춰 마스트리히트로 개별 이동)
	19:00~20:00	이동(스키폴공항→암스테르담 중앙역)	NS 철도
11/13 (수)	12:00~15:00	이동(암스테르담 중앙역→마스트리히트역)	NS 철도
	16:00~18:00	전문가 면담: EU의 영향평가	전문가: Theo Jans 장소: EIPA Maastricht
	19:00~21:00	간담회: 한국의 영향분석 방법론	참석: Theo Jans, Wim Marneffe, 기경식, 김진경 장소: Brasserie Monopole
11/14 (목)	08:30~17:00	교육세미나 'Working with Impact Assessment at the EU Level' 1일차 - 더 나은 규제와 영향평가 - 유럽위원회 영향평가의 분석단계 - 영향평가 시스템의 조직 및 절차 - 문제인식, 정책목표와 옵션(실습) - 발표 및 토론(실습)	장소: EIPA Maastricht

11/15 (금)	09:00~17:00	교육세미나 'Working with Impact Assessment at the EU Level' 2일차 - 행정부담의 개념과 표준비용모형 - 법률상 행정비용의 결정(실습) - 정량적 영향평가의 도구 및 기법 - 비용편익분석(실습) - 실습평가	장소: EIPA Maastricht
11/16 (토)	13:00~16:00	이동(마스트리히트역→암스테르담 중앙역)	NS 철도
	17:00~18:00	이동(암스테르담 중앙역→스키폴공항)	NS 철도
11/17 (일)	21:00~16:00 (+1)	귀국(암스테르담 스키폴공항→인천공항)	KE 926
	17:00~20:00	이동(인천공항→세종)	시외버스(공항리무진)

- EIPA 교육세미나 세부일정

Working with Impact Assessment at the EU Level

Seminar Overview
 Date: 14 November 2019 – 15 November 2019
 Location: EIPA Headquarters Maastricht
 (Onze Lieve Vrouweplein 22, 6211 HE Maastricht, Netherlands)
 Project number: 1920302
 Attendees: Scholars, Institutes, Government officials from various countries

[Day 1] Thursday 14th November – Maastricht

08.45	Registration of participants
	Welcome and introduction
09.00	Presentation of the lecturers and the seminar objectives Dr Theo Jans, Associate Professor, EIPA Maastricht
09.15	Better Regulation and Impact Assessments in comparative perspective A brief presentation of the European Better Regulation strategy and the role of Impact Assessments in these efforts to improve

	the quality of the regulatory environment.
10.45	Coffee break
11.00	The analytical steps in a European Commission (EC) Impact Assessment Presentation of the key features of the EC Impact Assessments and a thorough discussion of the key analytical steps in Impact Assessments: problem definition, objectives, policy options, impact analysis, selection and ranking, monitoring and evaluation.
12.00	The organisational and procedural features of the EC Impact Assessment system The procedures, documents, actors, deadlines and quality control involved in EC Impact Assessments are discussed. The presentation concentrates on a number of practical features of the process (e.g. interservice groups, Regulatory Scrutiny board, translation, types of IA documents, etc.), which should help national officials in identifying and understanding the key features of an IA.
13.00	Lunch break
14.00	Introduction to the exercises and case studies The exercises are modeled on two different EC Impact Assessments: one primarily contains qualitative analysis; the other provides elaborate quantitative analysis and monetisation. Both cases are presented by the lecturer and the participants are asked to study a number of documents in preparation of the exercises.
14.30	Group exercise 1 – Analytical steps of an EC IA: problem definition, objectives, policy options The participants are divided into separate groups and, based on a number of documents and data, they are asked to develop the first steps of an IA. They will need to describe a problemdefinition, objectives and at least three policy options. While conducting the group work, participants will be guided and assisted by the lecturer who will monitor the work progress.
15.30	Coffee break
16.00	Debriefing group exercise 1 – Presentation and discussion of problem definition, objectives and policy options The “rapporteur” of each group presents their group’s work and the first steps of the ImpactAssessments. The different results are discussed and commented on by the participants and by the lecturer. Following the discussion of the different group contributions, the actual IAs as drafted by the EC will be presented by the lecturer.
17.00	End of the first day
17.15	Reception

[Day 2] Friday 15th November – Maastricht	
09.15	Defining and reducing administrative burdens: the standard cost model A discussion of compliance and administrative costs in EC legislative proposals and implementing measures. The Standard Cost Model is introduced with a succinct analysis of the tool’s strengths and weaknesses.
10.00	Group exercise 2 and debriefing – Determining administrative costs in legislation The participants receive a piece of legislation and are asked to calculate the administrative costs involved. Following their calculations, they are asked to develop an administrative burden reduction proposal. The group work is followed by a plenary debriefing during which the real calculations and reductions are unveiled.
11.00	Coffee break
11.30	Quantitative tools and techniques for Impact Assessments An overview of the main tools used to conduct a quantitative analysis in the framework of an IA. The logic and appropriateness of the different tools are discussed and the participants receive guidance on which techniques can best be used for certain purposes. Based on case study materials, the quantitative techniques used for the analysis of different policy options are discussed. Dr Wim Marneffe, UHasselt, Belgium
12.45	Lunch break
14.00	Group exercise 3 – Cost-benefit analysis: assessing costs and option selection. A case-study regarding emissions of cars, will constitute the basis for an exercise on cost-benefit reasoning and selection. The participants carry out a working group assignment, followed by a collective debriefing guided by the lecturer. Finally, the participants will be asked to present the quantitative techniques they consider using for the case-study developed in their respective workings groups (see DAY1). Dr Wim Marneffe
16.00	Evaluation and end of the seminar

4 주요 논의내용

EIPA 교육세미나: Working with Impact Assessment at the EU Level

□ 개요

- 일시: 11월 14일 목요일 ~ 11월 15일 금요일
- 장소: EIPA Maastricht Headquarters (Onze Lieve Vrouweplein 22)
- 참석: Dr. Theo Jans(EU Governance), Prof. Wim Marneffe(Universiteit Hasselt),
기경식 전문연구원, 김진경 전문연구원, 그 외 각국의 참석자들

<List of Participants>

성명	소속 및 국가
Ms. Ania Foszczynski	European Commission
Ms. Morgane Macenu	European Ombudsman
Mr. Pierluigi Verderame	European Commission
Mr. Bjorgvin Valdimarsson	Ministry for Environment and Natural Resources, Iceland
Mr. Aurimas Salapeta	Ministry of Energy of the Republic of Lithuania, Lithuania
Mr. Gyeongsik Gi	Korea Development Institute, SEJONG
Ms. Jinkyong Kim	
Ms. Olesea Ghedrovici	GIZ, Moldova
Ms. Mihaela Neaga	Ministry of Economy and Infrastructure, Molodva
Mr. Vasile Vulpe	
Mr. Waqar Haider Shah	Itn Consultants, Pakistan

□ 주요 내용

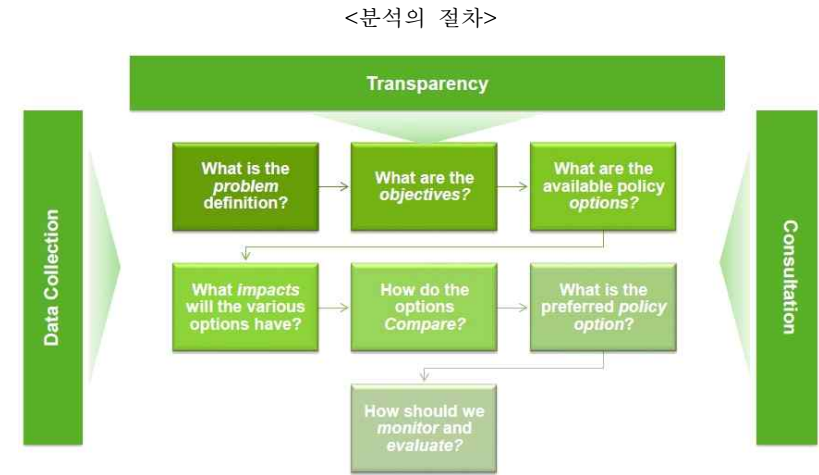
1) Developing an Impact Assessment: key analytical steps

- 영향평가는 정책에 대한 올바른 질문을 하는 도구로, 정책대안·비용·편익·효과성 등을 고려하게 함.
- 영향평가는 의사소통의 도구로, 정책의 신뢰도와 투명성을 높이는 의사결정을 유도함.

- 영향평가는 정책에 대한 감시와 사후적 평가의 도구로 정책입안 자체의 발전과 혁신을 도움.

2) The Analytical Steps

- 분석의 단계는 '문제의 정의' → '규제(정책)목표' → '규제(정책)대안 탐색' → '대안별 영향분석' → '대안 간 비교' → '점검 및 사후평가'로 구성됨.



- '문제의 정의' 단계에서는 다음과 같은 사항을 고민함.

- 왜 해당 상황이 문제로 인식되는가?
- 문제는 얼마나 심각한가? 그 근거는 무엇인가?
- 문제는 누구에게 영향을 끼치고 있는가?
- 누구 때문에 문제가 발생하고 있는가?
- 문제는 나아지고 있는가, 아니면 악화되고 있는가?
- EU나 다른 국가 등 고등기관이 이에 대해 나서고 있는 상황인가? 그들은 문제를 어떻게 처리하고 있는가?
- 법적문제(위법 또는 합법)는 어떻게 쥘어 있는가?

- '규제(정책)목표' 단계에서는 다음과 같은 사항을 고민함.

- 규제로 인해 얻길 원하는 것이 무엇인가?
- 규제의 목표가 문제와 맞닿아 있는가?
- 규제의 목표가 다른 법률과 배치되는 상황은 발생하지 않는가?
- 규제 목표를 달성하기 위해 정부 개입이 불가피한가?

○ ‘규제(정책)대안 탐색’ 단계에서는 다음과 같은 사항을 명심하여야 함.

- 즉시 선택하지 않고 많은 고민을 할 것
- 언제나 현행유지안과 비규제대안을 고려할 것
- 현실적인 대안을 찾고, 집행가능성과 순응성을 고려할 것
- 이해관계자의 입장을 고려할 것

<정책대안의 종류>



○ ‘대안별 영향분석’ 단계에서는 다음과 같은 순서로 진행함.

- (1) 규제의 영향을 정성적으로 묘사
- (2) 이해관계자(=우리나라의 피규제자+피규제자 이외와 동일) 식별
- (3) 규제영향 중 중요하지 않은 것을 걸러냄.

- (4) 중요한 규제영향을 긍정적 영향과 부정적 영향으로 구분
- (5) 정량화, 화폐가치화가 가능한 부분이 있는지 고려
- (6) 행정부담, 중소기업, 시장경쟁, 사회취약계층 관련 영향 고려

○ ‘대안 간 비교’ 단계에서는 다음과 같은 방식으로 진행함.

- 각 대안의 긍정적 영향과 부정적 영향 요소에 가중치를 둠.
- 명확한 평가 기준을 수립하여 비교함.
- 비용편익분석 외에도 다른 분석(비용효과분석 등)을 활용

<대안 간 비교>

	Option B	Option C	Option D	Option E
Effectiveness				
Objective 1 Environmental protection	-	+	++	+
Objective 2 Worker safety (accidents)	--	+	++	+
Objective 3 Legal certainty	+	+	+	++
Efficiency	-	+	-	+
Coherence	No, significant trade-off	Yes, limited trade-off	Yes, but significant trade-off	Yes, limited trade-off
Implementation and compliance risk	Limited risks	Limited risks	Important risks	Limited risks
Conclusion				Preferred option

○ ‘점검 및 사후평가’ 단계는 규제시행 이후 어떻게 규제집행 및 순응을 모니터링할 것인가, 또 성공적인 규제 도입이었는지 어떻게 평가할 것인가를 설계하는 단계임.

3) EU의 규제연구센터(Regulatory Scrutiny Board, RSB)

○ ‘행정규제’ 개념이 따로 존재하지 않는 EU는 법률상과 비법률상의 모든 정책에 대해 IA를 고려하는데, 다만 선택의 여지가 없는 경우(예를 들어 국제협약 기준에 맞추는 정책)와 별다른 영향이 존재할 것으로 보이지 않는 정책에

대해서는 IA를 요구하고 있지 않음.

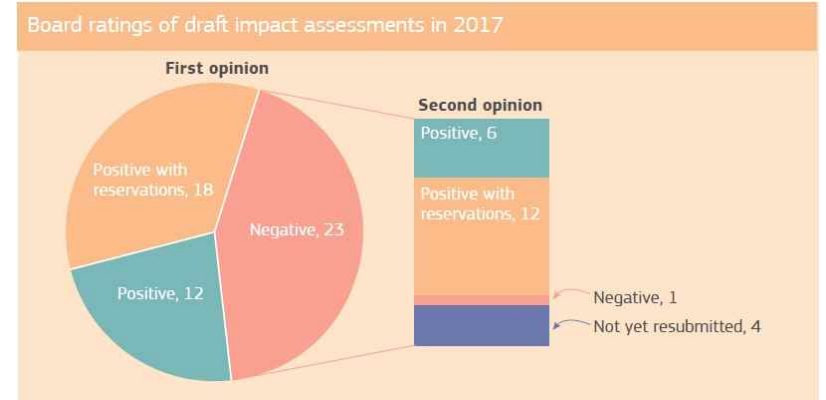
- IA는 철저히 비례성의 원칙을 따르는데, 세부 원칙으로의 3가지는, (1) 모든 IA는 같지 않음. (2) IA의 깊이와 범주는 잠재적 영향의 크기와 연계됨. (3) 규제영향이 확실할수록 정량화와 화폐가치화에 노력을 기울이고, 그렇지 않으면 정량화와 화폐화에 들이는 노력은 불필요함.
- RSB는 모든 IA를 검증하는 조직으로, 1인의 부서장과 6인의 검증위원(외부 3인 및 내부 3인), 최대 3인의 검증보조원 및 행정원으로 이루어져 있는데, IA의 초기부터 의회로 보고서가 넘어가기 전까지 자문 및 검증업무를 수행

<2018년 RSB 구성원>



- IA는 RSB의 검증을 통과하지 못하면 정책으로 입안될 수 없기 때문에 '동의'를 받을 때까지 재제출이 되고 있으며, RSB는 연간 보고서에 검증결과를 신고 있음.

<2017년 RSB 검증결과 요약>



- 1차 검증에서 '동의'는 12건, '부동의'는 23건, '보완'은 18건이며, '부동의' 건에 한하여 수행한 2차 검증에서는 '동의'가 6건, '보완'이 12건

4) Administrative burden reduction & Standard Cost Model

- 규제로 인해 발생하는 비용에는 크게 규제를 준수함으로써 인해 따르는 비용과 그 외의 비용이 있는데, 규제준수비용을 다시 나누면 행정부담과 규제순응비용으로 볼 수 있고, 그 외의 비용을 세분하면 세금, 과태료 등이 존재
- 행정부담의 종류는 정보공개(정보교육 포함), 자료의 수집·생산·가공 등, 서류작성과 업무회의, 복사 및 제본, 제출, 조사 및 점검 등
- 비용을 추정하는 SCM 공식은 기본적으로 가격과 수량의 곱으로 나타나며, 가격은 다시 단가와 시간, 수량은 인원과 빈도의 곱으로 나타남.

5) Quantitative methods for IA

- 가격과 수량을 쉽게 예측할 수 있는 비용편익 항목이 있는 반면, 그렇지 못한 항목이 있는데, 이와 같이 시장가치가 존재하지 않는 항목에 대해서는 지불의사가격을 구하거나 현시선호이론에 입각한 다른 재화와의 비교를 통해 가치를 추정하며, 장기간의 비용 및 편익을 추정할 때 할인율을 적용
- 비용편익분석은 순비용(순편익)을 구하여 대안의 선택을 용이하게 하는 장점이 있으나, 실제로 비용 및 편익의 일부만 화폐가치화가 가능할 경우 순비용(순편익)을 구하기 어려우므로 다른 분석방식을 시도

- 비용효과분석은 예를 들어 비용은 화폐가치로 산정 되었으나 편익이 그렇지 못할 때, 각 옵션의 비용과 편익 비중으로 더 나은 대안을 선택하기에 적합한 분석방식임.

<CE ratio와 대안의 선택: 교통안전의 예>

	대안 A	대안 B
비용	1억 원	100억 원
효과	4명 사망방지	200명 사망방지
비용 / 효과	2,500만 원	5,000만 원

- 한편 화폐가치화 되지 못한 항목이 대다수일 경우, 대안 간 각 항목의 편차를 비율로 변환시키고 항목 간 가중치를 다르게 두어 비교하는 다중척도분석 방식으로 대안을 선택

<다중척도분석 예시>

단계	항목	대안 A	대안 B	대안 C
1: 정보나열	순용비용	4억 원	6억 원	8억 원
	시간절감 편익	25일	30일	20일
	토지손실 비용	200만평	150만평	175만평
	피해자 수 감소	4명	5명	10명
2: 비중환산	순용비용	4/8	6/8	1
	시간절감 편익	25/30	1	20/30
	토지손실 비용	1	150/200	175/200
	피해자 수 감소	4/10	5/10	1
3: 가중치설정	순용비용	40%		
	시간절감 편익	20%		
	토지손실 비용	10%		
	피해자 수 감소	30%		
4: 가중치적용	순용비용	4/8*0.4	6/8*0.4	1*0.4
	시간절감 편익	25/30*0.2	1*0.2	20/30*0.2
	토지손실 비용	1*0.1	150/200*0.1	175/200*0.1
	피해자 수 감소	4/10*0.3	5/10*0.3	1*0.3
5: 비용편익 비중 합산	순용비용	-0.2	-0.3	-0.4
	시간절감 편익	0.166	0.2	0.134
	토지손실 비용	-0.1	-0.075	-0.0875
	피해자 수 감소	0.12	0.15	0.3
	계	-0.014(채택)	-0.025	-0.0535

- 비용효과분석의 맹점은 도입하고자 하는 대안이 사회적으로 순편익을 발생 시키는지 알 수 없다는 것이며, 특히 다중척도분석은 이와 더불어 항목 간 가중치 수준의 엄밀함을 보장받지 못할 경우 엉뚱한 대안이 채택될 수 있는 위험성까지 가지고 있음.
- 그럼에도 불구하고 이러한 ‘半정량-半정성’적인 분석이 수행되는 것은 EU IA가 비례성의 원칙을 추구함이 첫 번째 원인일 수 있으며, 나머지 두 번째 원인은 탄탄한 이해관계자 협의과정을 바탕으로 사회 구성원이 동의하는 정책을 입안한다는 정부-민간 상호신뢰 여부를 분석의 불확실성·비정량화 여부보다 중요한 가치로 인식하기 때문이 아닌가 생각됨.