우리나라 규제개혁시스템의 평가 및 개선방안
- 2017 OECD 평가를 중심으로 -

이수일
KDI 국제정책대학원

2017. 7. 11.

Korea's Leading Think Tank KDI

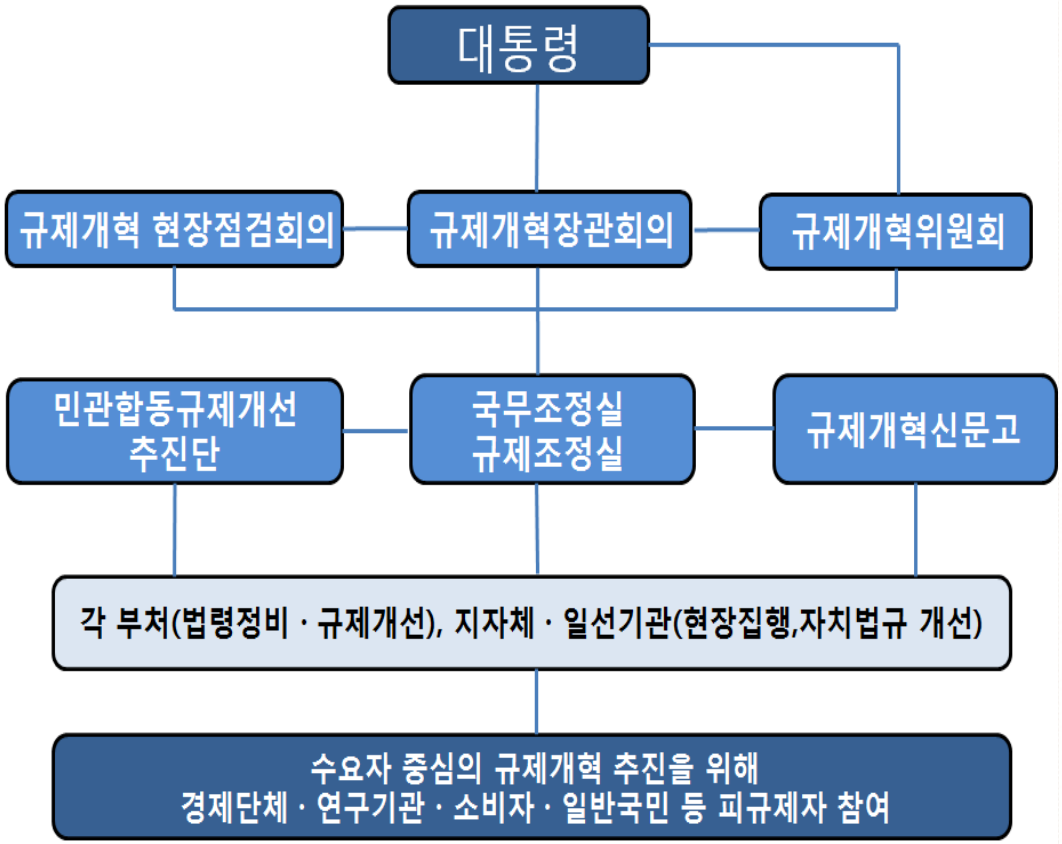
CONTENTS

- 한국의 규제개혁시스템과 평가
- 규제개혁시스템의 개선

Part-01 | 한국의 규제개혁시스템과 평가

현행 규제개혁시스템

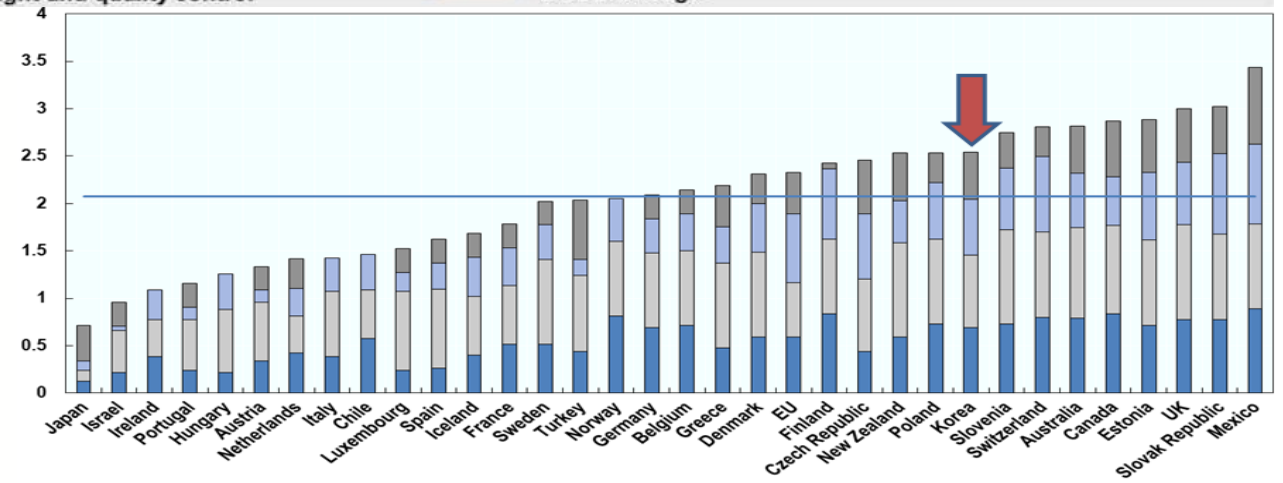
- 규제영향분석(RIA)
- 규제비용관리제(CICO)
- 규제정비종합계획
- 일몰제
- 손톱 밑 가시 …



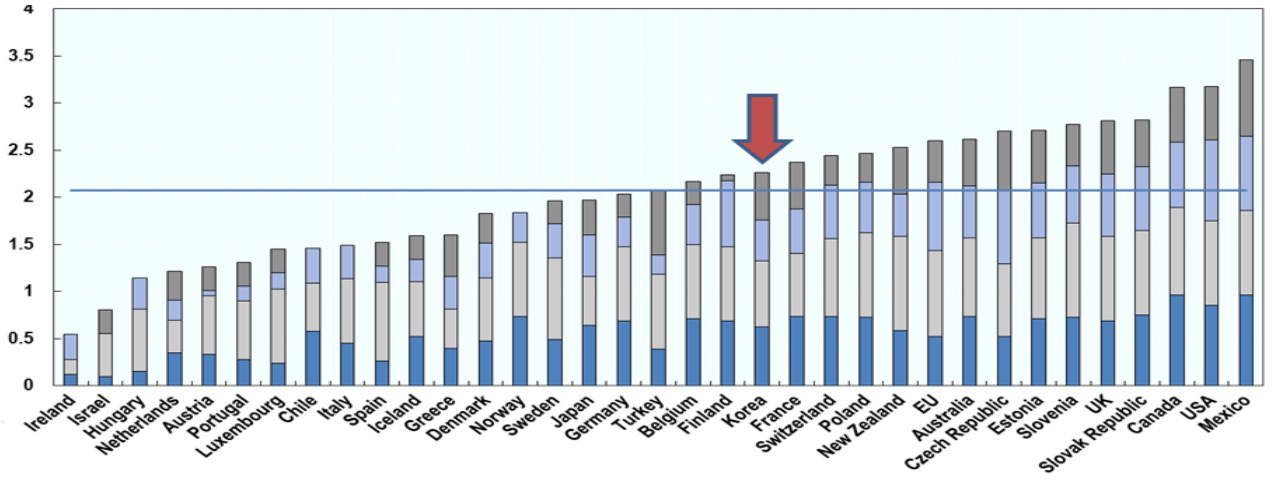
OECD 비교: 이해관계자 참여

- 2015 OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG)

법률



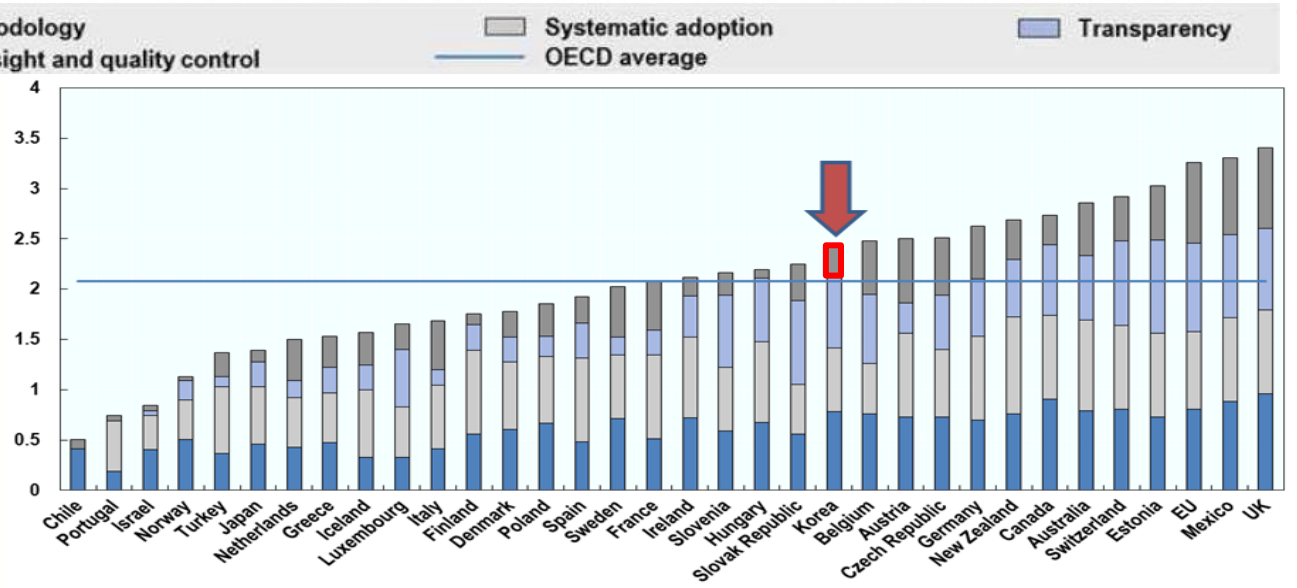
시행령



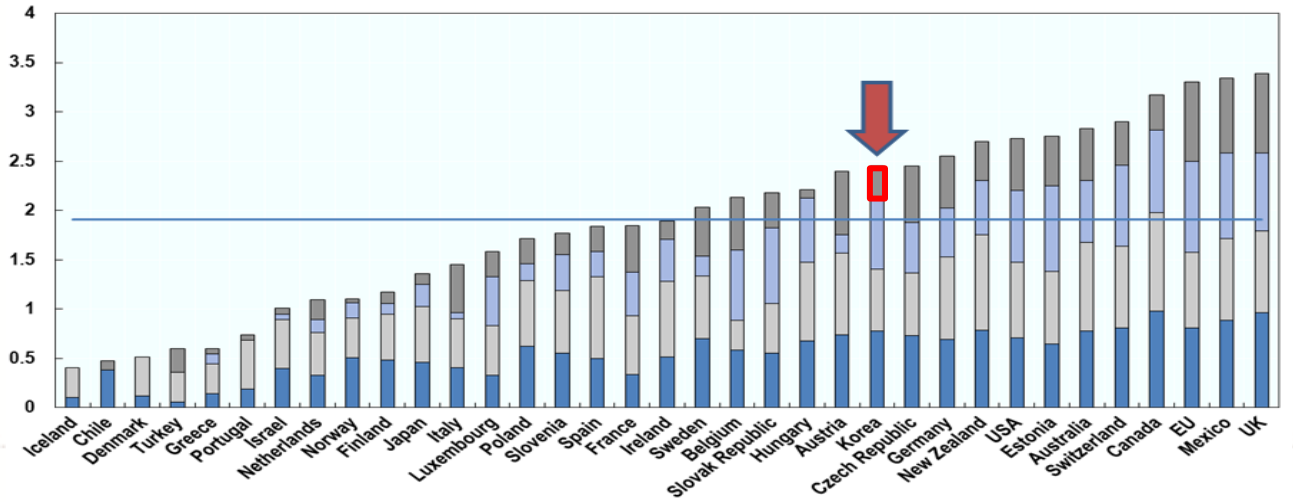
OECD 비교: 규제영향분석

KDI

법률



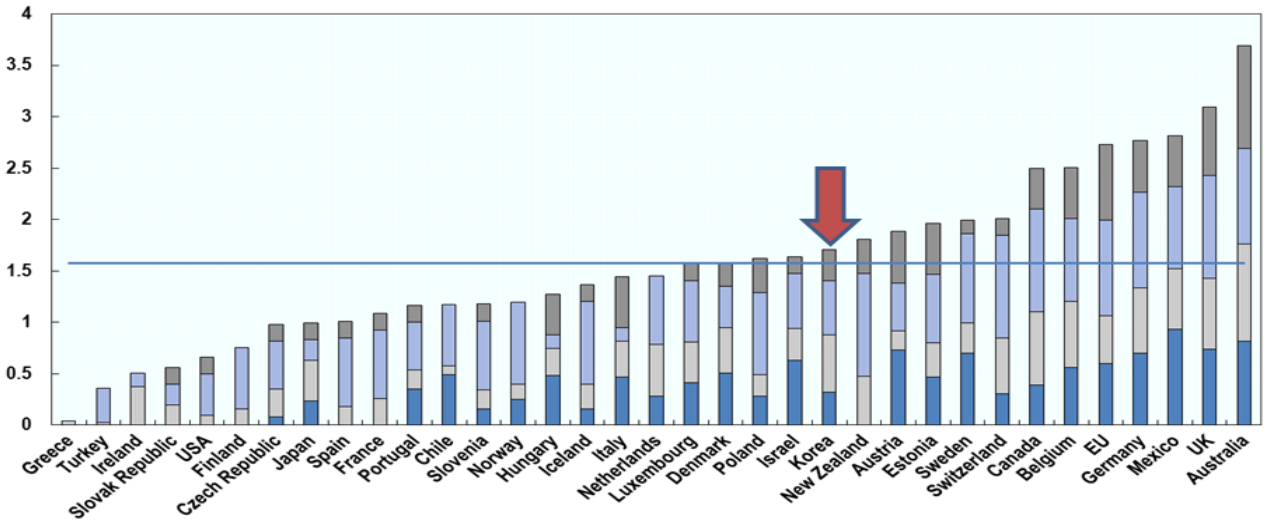
시행령



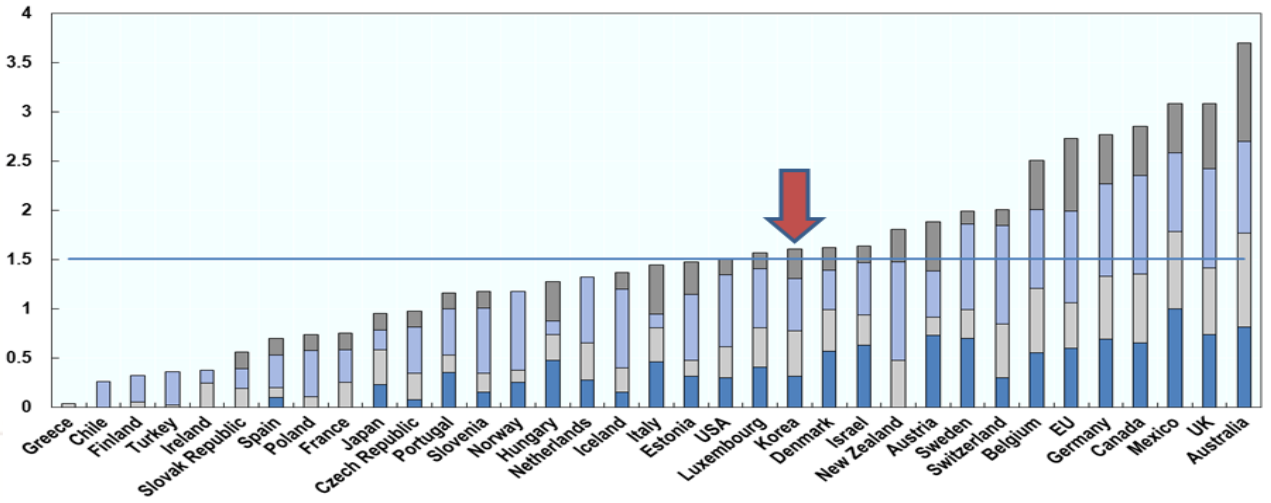
OECD 비교: 사후평가

KDI

법률



시행령



규제개혁시스템의 평가

- **규제개혁을 위한 제도들은 잘 갖추어져 있어… 하지만,**
- **규제품질관리가 주로 피규제자의 불만 제기에서 비롯**
  - 규제개혁신문고, 손톱 및 가시 등
- **의원발의 법률안에 대한 품질관리절차가 부재**
  - 의원발의 법률안 비중(19대 국회): 94%(제안), 86%(가결)
- **규제개혁위원회, 규제조정실이 '모든' 규제의 품질관리를 책임**
  - 규제조정실, 연간 3,500개 이상 규제안 vs. 20인 안팎의 심의관
  - 규제개혁위원회, 연간 1,000개 가량 심의, 대면 100개
- **실제 규제를 집행하는 지방정부가 규제설계에 있어 수동적**
  - 규제는 지방의 특성, 지역의 동학에 맞게 조정될 필요

규제개혁시스템을 한 단계 업그레이드하려면

- **More strategic**
  - ➢ 주어진 자원의 효율적 활용을 위해 규제정책의 방향에 대한 비전 설정
- **More targeted**
  - ➢ 규제개혁노력은 효과가 가장 클 것으로 예상되는 중요규제에 초점
- **More proactive**
  - ➢ 중앙정부/부처에 더 많은 책임 부여를 통해 능동성 함양
  - ➢ 민간도 불만제기에서 해법마련으로의 담론 이동으로 ownership 함양
- **More inclusive**
  - ➢ 보다 다양한 이해관계자가 규제정책과정(설계-집행-평가)과 제도에 관여

<참고> 의원발의 법안 비중

- **제19대 국회: 발의법안 94%, 가결법안 86% 차지**
  - ‘14.7~’15.12, 정부발의법안에서 규제관련 법안 **69건(8%)** vs. 의원발의 규제관련 법안은 전체 발의건수의 **19%**인 **1,287건**!

발의주체별 법률안 제출·발의 및 가결률(‘17.5 기준)

	정부			의원			의원비중	
	제출 건수	가결 건수	가결률	발의 건수	가결 건수	가결률	제안	가결
제14대	581	537	92.4%	321	119	37.1%	35.6%	18.1%
제15대	806	660	81.9%	1,131	448	39.6%	58.4%	40.4%
제16대	595	431	72.4%	1,912	517	27.0%	76.3%	54.5%
제17대	1,102	563	51.1%	6,387	1,350	21.1%	85.3%	**70.6%**
제18대	1,693	690	40.8%	12,220	1,663	13.6%	87.8%	**70.7%**
제19대	1,093	379	34.7%	16,729	2,414	14.4%	93.9%	**86.4%**
제20대	390	191		6,664	1,087		94.5%	**85.1%**

자료: 의안정보시스템

〈참고〉 의원발의 법안의 절차적 문제: 화평법 사례

KDI

- **화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제정 과정**
  - ➢ '07년 EU, 신화학물질관리제도(REACH) 도입 등 화학물질 관리체계 강화 →
  - ➢ 정부, '10년 말부터 2년여 준비 끝에 '12년 9월 화평법 제정안 발의 →
  - ➢ ○○○ 의원, 강화된 내용의 화평법 제정안 발의 →
  - ➢ 환노위 조정안 발의 및 가결 → **당정, 시행령을 통해 규제 현실화 시도**

화평법 제정 관련 발의안의 주요내용 비교

	발의 날짜	주요 내용
정부 발의안	2012년 9월 28일	- 신규 또는 기존 화학물질을 **연간 1t 이상** 제조, 수입하려는 경우 환경부에 등록 - 제조, 수입량이 **연간 100t 이상**인 경우 위해성 평가 실시
○의원 발의안	2013년 4월 8일	- 신규는 **모두**, 기존 화학물질은 **연간 500kg 이상** 제조, 수입하려는 경우 환경부에 등록 - 제조, 수입량이 **연간 10t 이상** 인 경우 위해성 평가 실시. 세정제, 방향제, 접착제, 탈취제 등 위해성 우려 제품은 품목별로 위해성 평가를 할 수 있음.
환노위 대표안	2013년 4월 30일	- 신규는 **모두**, 기존 화학물질은 **연간 1t 이상** 제조, 수입하려는 경우 환경부에 등록 - 제조, 수입량이 **연간 100t 이상**인 경우 위해성 평가 실시. 단, 2020년에는 **연간 사용량 10t 이상** 까지 평가대상 확대

자료: 의안정보시스템

Part-02 | 규제개혁시스템의 개선

규제개혁 리더십과 감독 (1)

- **기존 정책과 제도의 연속성을 통해 규제개혁의 momentum 유지해야**
  - 규제개혁에 전문성을 지닌 관료집단의 형성은 지속적인 규제개혁의 추진력 확보에 있어 핵심
  - 정책과 제도의 연속성은 규제개혁의 노하우 습득을 통한 전문성 확보에 필수
- **규제개혁위원회의 역할을 재정립해야, make it strategic and targeted**
  - 규제품질의 최종 수호자로서, RIA, CICO에 더 많은 관심을 두어야
  - **규개위원장, 일부 규개위원의 상임위원화 필요성**

규제개혁 리더십과 감독 (2)

KDI

- **규개위의 대표성을 확장해야**
  - 현재 규개위는 RIA의 품질보다 규제 자체의 정당성 심의에 초점 → 국회의 입법권이 침해될 소지 → 현재 교수가 대부분인 민간위원을 **노동조합, 시민사회, 소비자, 지자체 등으로 확대할 필요성**
  - **규개위원의 책무성 강화**도 필요: 이해상충요건 강화, 회의록 공개 등
- **규개위가 중요규제에 집중하도록 사무국 기능이 강화되어야**
  - 사무국(규제조정실)도 중요규제에 집중
  - **사무국 역량 강화와 국무조정실과의 관계 설정**

규제품질관리와 성과평가 (1)

- **부담이 적은 규제의 품질관리 책임은 중앙정부/부처에 위임하여 능동성을 제고해야**
  - 규제조정실은 각 부처의 규제품질관리노력을 감시·감독하고 **평가**
  - 평가기준, 분석방법론, 분석기법, 자료수집절차를 담은 분석 toolkit 제공
- **규제비용관리제(CICO)에서도 비용절감목표를 설정해야**
  - 현재는 현행 수준 유지가 목표
- **규제비용관리제의 분석범위를 간접효과로 확대(?)**
  - 직접비용, 편익만 관리하는 현행 규제비용관리제는 직접 비용, 편익만 관리하여 **운영과정에서 간접적인 긍정적 효과가 매우 큰 규제가 완화·폐지될 우려 vs. 간접효과에 대한 정량분석의 객관성 확보에 어려움**
- **규제품질개선의 metric를 개발하여 운영해야**
- **기존 규제에 대한 사후평가를 도입하고 일정을 제시해야**

규제품질관리와 성과평가 (2)

KDI

- **의원발의 규제법률안에 대한 품질관리 메커니즘을 도입해야**
  - 영향분석 의무화? **모든 규제 vs. 중요 규제**
  - 심의절차 장기화 등 입법권 침해 소지에 대한 대응방안? **사전영향분석 vs. 사후영향평가**
  - 국회 내 비용편익분석에 대한 전문적 자문기구 설치 or 예산정책처, 입법조사처의 기능 및 역량 강화 or 의원발의 규제법률안에 대한 영향분석 수행을 위한 공동재원 마련
  - 정부제출 법률안에 대한 RIA, CICO도 국회에 제출하여 심의과정에서 활용토록 유도
  - ❖ **의원발의 법률안에 대해 영향분석을 의무화한 해외 주요국 사례가 있나?**

<참고> 주요국 법률안 발의/가결 현황

	임기	구분	정부 (A)	의원 (B)	정부안 대비 의원안 비율(B/A)
미국	2013~2016	제출/발의 수	-	17,636	-
		가결 수		1,910	
		가결률		10.8%	
영국	2006~2010	제출/발의 수	127	384	**3.02배**
		가결 수	108	18	0.17배
		가결률	85%	**4.7%**	
프랑스	2013~2016	제출/발의 수	235	900	**3.83배**
		가결 수	219	69	0.32배
		가결률	93.2%	**7.7%**	
독일	2009~2013	제출/발의 수	492	414	**0.84배**
		가결 수	433	105	0.24배
		가결률	88.0%	**25.4%**	
일본	2013~2016	제출/발의 수	341	377	**1.11배**
		가결 수	299	79	0.26배
		가결률	87.7%	**21.0%**	

이해관계자 참여 (1)

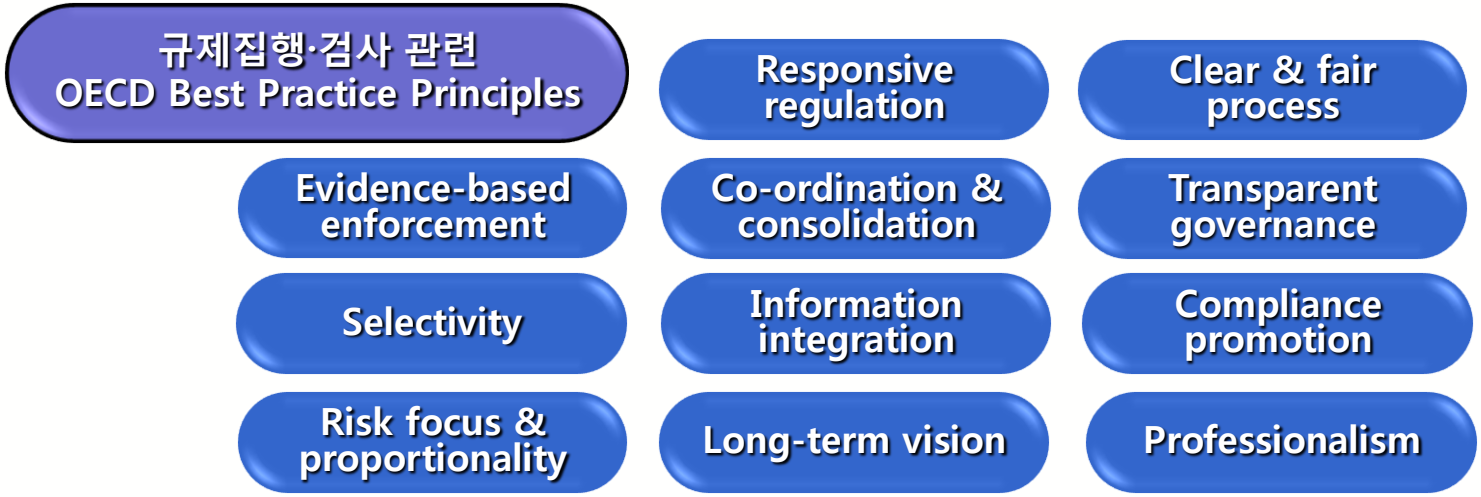
- **규제정책사이클(설계-집행-평가)에서 이해관계자 참여의 중요성 인식해야**
  - 민간의 전문성, 대안적 시각·접근의 제공, 예상하지 못한 효과, 실행상 문제점의 식별 등을 통해 규제, 정책의 품질 개선
  - 기술·사회의 급속한 변화와 복잡성 증가로 신설 규제의 설계, 기존 규제의 평가에서 이해관계자 참여의 중요성이 점증
  - ❖ **현실에서는 절차상 충족해야 하는 하나의 요식행위**
- **이해관계자 참여에 관한 일반지침, 정책을 수립하여 집행해야**
  - Principle-based rules & who is responsible for what and when
- **정책·규제 설계 시 최대한 이른 시기에 이해관계자 의견을 들어야**
  - ❖ **현실에서는 대부분 정책·규제가 결정된 이후 이해관계자 의견 수렴**

이해관계자 참여 (2)

- **이해관계자 의견 수렴을 위한 공무원의 역량을 강화해야**
  - Social media와 같은 보다 현대적 채널의 활용 능력
  - **Behavioral insight**에 대한 이해 및 활용
- **국회의 법률 제·개정 과정에서 이해관계자 참여를 강화해야**
  - 특히 의원발의 법률안의 경우
  - 제정 법률안, 전부개정 법률안의 공청회, 청문회 개최비율은 20% 수준

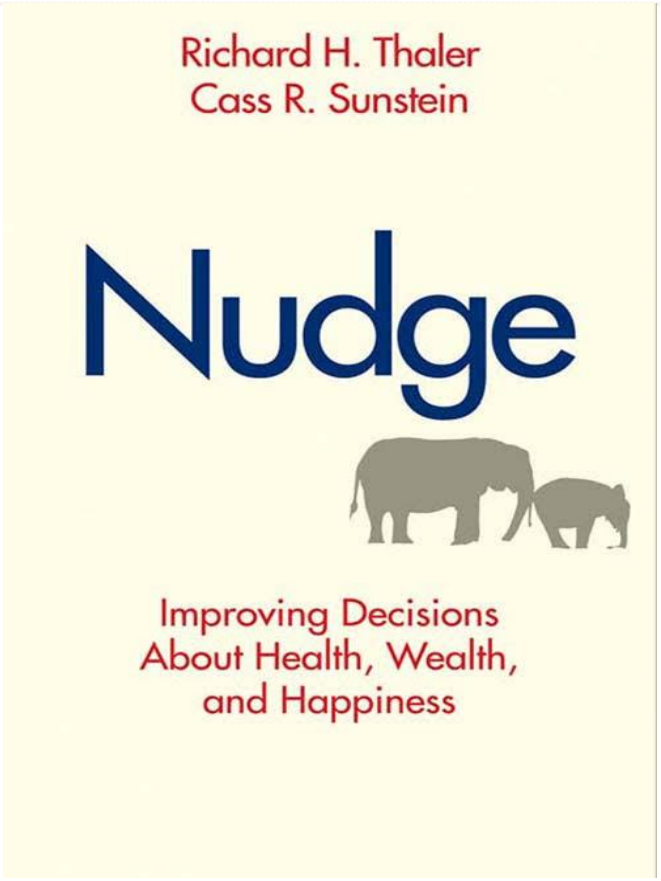
규제집행, 검사

- **위험에 기반하여 규제집행, 검사가 이루어져야**
  - 규제기관 간 위험의 발생 확률, 피해 정도에 대한 정보 공유시스템 구축
  - Chicago Department of Public Health, 관할지역 내 15,000여 음식료 사업체 vs. 36명 감독관, 과거 위생검사실적·날씨자료·타 부처 정보를 활용한 예측모형을 통해 **중대한 법 위반업체를 평균 7.5일 먼저 적발**
- **중앙정부와 지방정부 간 정기적 대화를 통해 정책조율을 추구해야**



<참고> 공공정책에 대한 행동과학적 접근

- **행동과학(경제학)**: 인지심리학, **irrationality**
- **Nudge**: 타인의 선택을 유도하는 부드러운 개입; 연구결과를 정책에 활용
- 선택의 **제약은 최소화**하되 국민이 **더 나은 선택을 하도록 유도**
- 규제로 인한 민간의 창의성·개방성 제약 최소화



<참고> 행동과학의 활용 확산

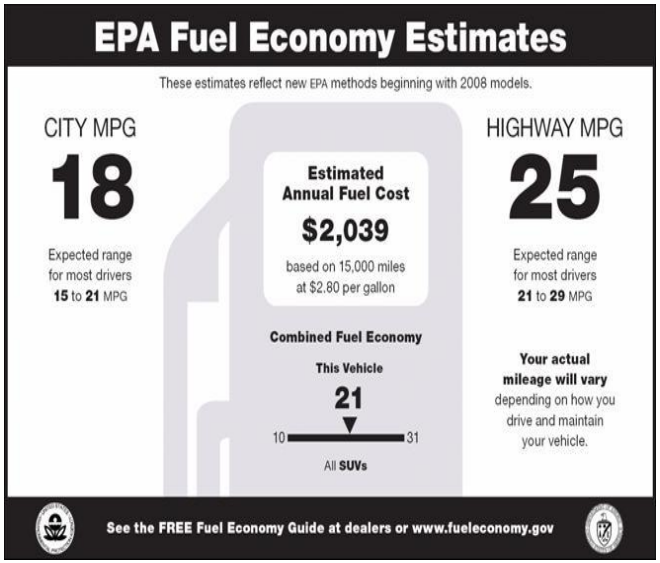
- **영국 Behavioral Insights Team(BIT)**
  - '10년 내각사무처에 설치, '14년 부분적 민영화로 컨설팅기관 전환
  - 15개 이상 국가에서 활동, 호주·싱가포르 등 BIU 설치 유도
- **미국 Social and Behavioral Science Team(SBST)**
  - '09년 Cass Sunstein, OIRA 수장 임명
  - '14년 국가과학기술심의회 하에 SBST 설립
  - '15년 행정명령 13707: 행동경제학 적용으로 정책의 효과성을 높이고, SBST가 행동과학정책지침의 집행 지원
  - '16년 Implementation Guidance for E.O. 13707
- **호주 Behavioral Economics Tem of the Australian Gov. (BETA)**
- **European Nudging Network, Ideas42**
- **Canada, Behavioral Economics in Action at Rotman(BEAR)**
- **France, French Nudge Project at Science PO**

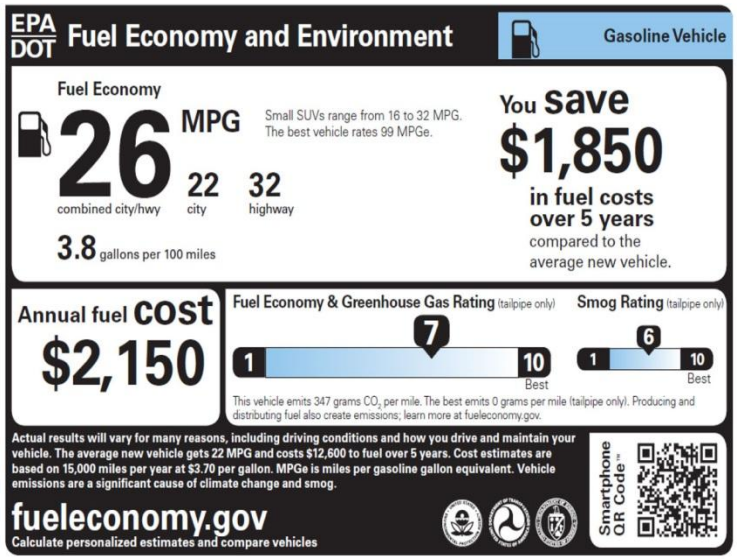
<참고> 행정명령 13707의 실행지침

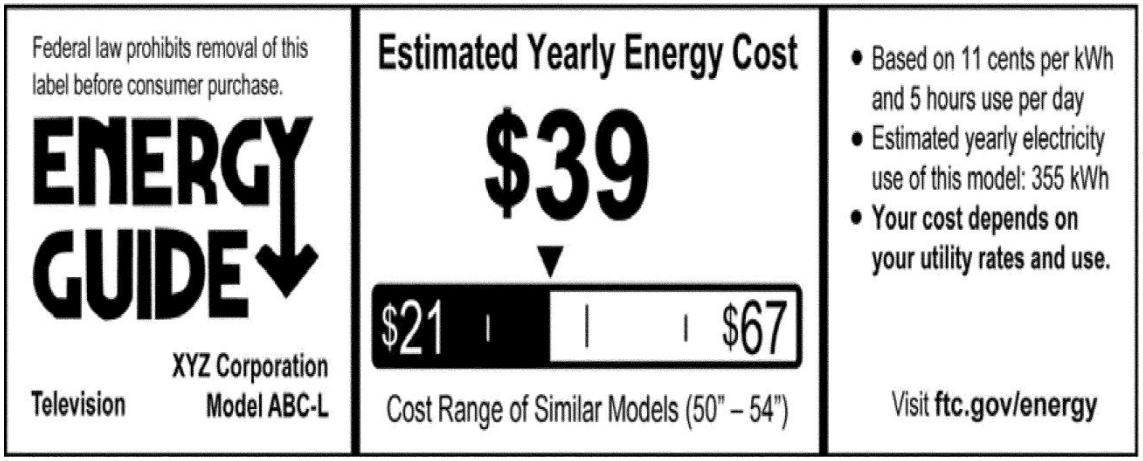
- **Access to programs**
  - 지원서류 간소화, 기존 행정정보 활용, 지원대상자 자동등록 가능성 검토
  - 지원시기 조정, 지원대상 기준 설정(Targeting vs. Outcomes)
- **Information provision**
  - 특정 정보 부각
  - 정보 형식: miles per gallon vs. gallons per mile
- **Choices within programs**
  - 선택지 순서, 선택지 범주화, choice engine, 선택지 개수·차원 축소
  - 디폴트 설정, 디폴트 개인화, 디폴트 제거
- **Incentive design**
  - 인센티브 부각, 인센티브 제공시점, 인센티브 구조(실업급여),
  - 인센티브 수준(copayment), 기준점(이득 vs. 손실)

<참고> 행동과학 적용사례 (1)

- **(영국) 에너지 요금체계 간소화**
  - ➢ 2단계 이상의 요금체계 금지, 요금체계의 개수 제한
- **(미국) 자동차 연비표시 개선**
  - ➢ MPG는 물론 100M당 연료소모량, 연간예상 연료비를 모두 표시





<참고> 행동과학 적용사례 (2)

- **(미국) 에너지효율 표시방법 개선**
  - ➢ 연간 비용추정치 정보, 경쟁제품 비교정보 제공