



# 규제정책 전망

2015년 OECD 규제정책 전망에 대한 안내서



**OECD KOREA Policy Centre**  
Public Governance Programme



# 규제정책 전망

2015년 OECD 규제정책 전망에 대한 안내서

본 보고서는 OECD 사무총장의 책임 하에 발간되는 자료이다. 그러나 본 자료에 명시된 의견이나 주장이 OECD 회원국의 공식적인 견해를 반드시 반영하는 것은 아니다.

본 자료 및 자료에 포함된 지도는 관련 영토의 지위나 주권, 국경의 경계결정 및 영토, 도시 또는 지역의 명칭 등을 침해하지 않는 한도에서 이해되어야 한다.

본 보고서 원문의 출처는 다음과 같다:

OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>

ISBN 978-92-64-24179-4 (print)

ISBN 978-92-64-24180-0 (PDF)

이스라엘 관련 통계 자료는 이스라엘 관할 당국이 제공한 것이다. OECD는 이 자료를 이용함에 있어서 국제법 관점에서 골란 하이츠(Golan Heights), 동 예루살렘 및 웨스트 뱅크(West Bank) 이스라엘 정착촌의 지위를 침해하지 않는다.

**사진 제공:** 커버 © Sergey Furtaev/Shutterstock.com, Introwiz1/Shutterstock.com, umanuma/Shutterstock.com.

OECD 간행물에 대한 정오표는 다음 온라인 사이트에서 확인 가능합니다.

[www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OECD 2015

자료원 및 저작권 소유자인 OECD의 적절한 승인이 있는 경우, 개인적인 용도로 OECD 자료의 복사, 다운로드 또는 인쇄가 가능하며, 개인적인 용도의 문서, 게시물, 블로그, 웹사이트 및 교육 자료 상에 OECD 간행물, 데이터베이스 및 멀티미디어 자료를 인용, 포함시키는 것도 가능합니다. 공개적이거나 상업적 사용 및 번역 권리 관련 요청은 [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) 로 제출하여 주시기 바랍니다. 공개적이거나 상업적 용도 목적에서 본 자료를 복사하고자 하는 경우 저작권료정산센터(Copyright Clearance Center(CCC)) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) 또는 Centre français d'exploitation du droit de copie(CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) 로 승인 신청해 주시기 바랍니다.

# 서문

이 보고서에는 <2015 OECD 규제 정책 전망> 개발에 기고된 규제정책, 이해관계자 참여, 규제 영향평가, 사후평가에 대한 배경 논문을 엮어 놓았습니다.

Martin Lodge (1장), Andrea Renda (2장), Alberto Alemanno (3장), Steven Balla 및 Susan Dudley (4장), Lorenzo Allio (5장)이 논문 초안을 작성했고, OECD 규제정책과의 Celine Kauffmann (전체 출판 및 1장), Manuel Gerardo Flores Romero (2장), Daniel Trnka (3, 4장), Faisal Naru (5장)가 감수했습니다. 규제정책과 본부장인 Nick Malyshev가 전체 지침을 주고, Jennifer Stein이 이 보고서의 출판 준비를 맡았습니다.

규제정책에 대한 작업은 OECD 규제 정책위원회의 감독 하에 수행되며, 이 위원회의 임무는 회원국과 비회원국 모두가 규제 품질과 규제개혁 역량을 구축 강화하도록 지원하는 것입니다. 규제정책위원회는 거버넌스 및 영토개발사무국의 규제정책과 직원의 지원을 받습니다. OECD의 거버넌스 및 지역개발사무국(GOV)은 제도 설계와 정책 이행을 특별히 강조함에 따라 서로 다른 사회와 시장조건에서 모범 관행에 대한 상호학습과 확산을 지원합니다. 이러한 지원의 목적은 지속가능한 경제와 사회개발로 이어지도록 국가와 지역 차원에서 정부제도를 개선하고 정책을 이행하도록 지원하는 것입니다. 사무국의 임무는 정부가 전 차원에서 증거에 기반해서 전략적이고 혁신적인 정책들을 설계하고 이행하여 거버넌스를 강화하면서, 경제, 사회, 환경의 각종 파괴적 도전에 효과적으로 대응하며, 정부가 공약을 실천하도록 지원하는 것입니다.



# 목차

약어 .....	7
보고서 요약 .....	9
제1장. 규제와 규제정책 동향 및 과제 .....	11
서론 .....	12
규제의 결함 .....	13
규제와 규제정책 내 긴장 .....	16
규제 능력 향상을 위한 의제 .....	22
결론 .....	28
참고 문헌 .....	30
제2장. 규제영향평가 및 규제정책 .....	33
서론 .....	34
RIA 사례: RIA와 스마트 규제정책 도입을 위한 전통적 및 새로운 동기 .....	37
RIA 현상학: 세계의 다양한 RIA 체계 탐색 .....	41
RIA 도입에 따른 과제 및 가능한 해결책 .....	47
RIA 체계 운영에 따른 과제 및 가능한 해결책 .....	71
요약 및 주요 결론 .....	98
참고 문헌 .....	105
제3장. 규제정책의 이해관계자 참여 .....	113
서론 .....	114
이해관계자 참여란? .....	116
이해관계자 참여의 유형학 .....	120
이해관계자 참여의 장애물 .....	131
실패한 참여정책의 위험 .....	134
이해관계자 참여에 대한 정보통신기술(ICT)의 역할 .....	135
이해관계자 참여의 효과성 평가 .....	140
정책 권고사항 및 결론 .....	143
결론 .....	146
참고 문헌 .....	150
제4장. 미국의 이해관계자 참여 및 규제정책 결정 .....	157
서론 .....	158
규제권한의 기원 .....	159
행정절차법 및 공개적 의견 수렴 .....	161
규제 과정의 초기 단계 .....	163
이해관계자 참여의 사후 공포 .....	164
공지 및 의견수렴 절차의 진화 .....	165
공개적 여론수렴 작업 .....	166

이해관계자 참여의 혁신 .....	170
이행 및 집행 .....	173
기관 규제의 회고적 검토 .....	174
결론: 현재와 향후 몇 년간의 이해관계자 참여 .....	175
참고 문헌 .....	181
제5장. 규제의 사후평가: 개념과 국제 관행의 개요 .....	189
서론 .....	190
규제정책 사이클의 사후평가 .....	191
사후평가의 성격 .....	199
실제 사후평가 .....	214
맺음말 및 고려할 쟁점사항 .....	234
참고 문헌 .....	238
부록 5.A1. 중앙 정부 차원의 사후 규제 검토 및 평가 .....	245

**표**

1.1. "효과적인 규제"에 대한 다양한 의미 개요 .....	15
1.2. 협의의 장점 및 문제 개요 .....	25
2.1. 규제감독기관의 주요 기능 .....	66
2.2. 비용 및 규제 옵션의 종류: 사례 .....	75
4.1. 규제 과정의 이해관계자 참여 방식 .....	162
5.1. 정책 평가 양식 .....	211
5.2. 사후평가를 위한 기준 및 가이드라인의 종류(선정한 국가들의) .....	223

**그림**

2.1. 미국의 연방 규칙 결정 과정: 중요한 규칙의 주요 단계 .....	42
2.2. OECD 국가의 RIA 채택 동향 .....	44
2.3. "정책 사이클" .....	55
2.4. 규제의 비용편익 지도 .....	72
2.5. 영향평가 과정 내의 비용편익분석 .....	87
4.1. 이해관계자 참여 및 규제과정 .....	160
5.1. 규제 및 그 효과의 일반적인 인과 지도.....	193

# 약어

ACUS	미국 컨퍼런스
AFMA	호주어업관리청
AMS	미국 농무부 마케팅지원청
APIs	응용 프로그래밍 인터페이스
CAA	대기오염방지법
CAPEX	자본비용
CBA	비용편익분석
CC As	누적 비용 평가
CEA	비용효과분석
CEPS	유럽정책연구소
CGE	계산 가능한 일반 균형
COFEMER	국립 규제개선위원회(멕시코)
Co PS	정책연구소
CORE	규제 전문지식 센터
DC	직접 비용
DOT	운수부(미국)
DSGE	동적 확률의 일반균형모형
EC	집행 비용
EPA	미국 환경보호국
FACA	연방 자문위원회법
FCC	연방 통신위원회법
GAO	미국 회계감사원
HEC	오프 에워드 코메시알 경영대학원
IA	영향평가
IC	간접규제비용
ICT	정보통신기술
IMPA	영향평가
MMRF	모나시 광역 예측
NPRM	제안된 규칙제정 공고
OIRA	규제정보관리실
OPEX	운영유지비
PIR	사후 이행 검토

PLS	사후 입법 조사
RCM	규제비용모형
REFIT	규제 적합성 및 성과 프로그램
RIA	규제영향평가
RIS	규제영향평가서
ROB	규제감독기구
SCM	표준비용모형
SIPs	미국 주 정부 이행 계획문제의
UOC	최종 결과
USDA	농무부(미국)
WKB	규제 정책의 품질 단위(네덜란드)

## <보고서 요약>

2014년 규제지표조사 결과에 기초한 <2015년 OECD 규제정책 전망>은 OECD 회원국들이 지난 20년간 규제 품질 개선에 많은 진전이 있었던 점에 주목했다. OECD 회원국들은 규제정책에 대해 범정부적 접근법을 채택하고, 감독기관을 설립하고, 새로운 규제 개발 시 행정부에 필요한 단계인 규제영향평가(RIA)와 공공협의 등의 효과적인 규제수단을 만듦으로써 규제 품질을 개선했다.

그렇지만 이 <전망>은 규제정책의 격차와 단점들에도 주목하여 회원국들이 실제로 규제 품질을 더욱 개선할 방법을 확인했다. 정책 입안자의 의사결정을 지원하기 위해 전략적으로 RIA를 사용하여 더 많은 증거기반 정책 결정을 추진하는 것은 특히 중요한 영역이다. 대부분의 OECD 회원국은 이해관계자를 참여시키도록 형식적 요건을 갖추었지만 아직은 정책 입안자와 시민의 일상 업무로 체화되지는 않았다. 사후평가는 다른 정책 분야에서 광범위하게 사용되고 있지만 규제정책 분야에서는 산발적으로 실시되고 있다.

이 보고서는 규제품질 개선을 위한 규제정책 활용에 대한 유명한 학자들의 기고를 모은 것이다. 이들 각각의 기고는 규제정책의 구체적 측면과 수단에 초점을 맞추고, 각각에 대해 체계적으로 관련 동향과 사례, 과제와 해결책을 검토한다.

1장은 Martin Lodge가 썼다. 이 장은 정책 목표를 겨냥한 규제와 규제정책의 일반적인 역할에 초점을 맞추었다. 또한 1장은 법률과 관행에 규제정책을 보다 더 침투시키는 것을 방해하는 문제를 파악한다. 1장은 규제 및 규제정책에 대한 현대적인 의제들은 어떤 결함이 있는 특징이 있고 수많은 긴장에 직면하고 있음을 시사한다. 1장은 또한 규제제도, 조정 및 협의에 관한 논쟁을 강조하고, 제도를 통해 규제역량을 강화하려면 집중이 필요하다고 주장한다.

2장은 Andrea Renda가 초안을 잡았다. 규제영향평가의 적용과 성공, 과제에 초점을 두고, 여러 신흥개발도상국뿐 아니라 거의 모든 OECD 국가 정부가 RIA를 도입한 사실을 강조한다. 그러나 RIA를 정책과정 내에서 주도적 흐름으로 하기 위한 보다 포괄적이고 장기적인 전략의 결여 때문에 추진력이 상실되는 경우가 많았다. 동시에, 정책 일관성에 대한 강조가 증가하면서 RIA 사용을 위한 새로운 환경이 제공되고, 이러한 환경 안에서, 기존의 모든 법령 분석과 함께 모니터링과 사후평가가 복잡한 퍼즐의 한 조각이 되면서 점점 더 중요한 역할을 한다.

3장은 Alberto Alemanno가 작성했다. 이 장은 정책과 제도적 메커니즘, 구조뿐만 아니라 OECD 회원국 전체의 규제정책에 대한 이해관계자 참여 방법론과 사례들에 대한 비교분석을 제공한다. 이 장에서는 정책 입안자가 더 많은 정보와 자료를 수집하고, 규제를 더욱 준수하며, 규제과정결과의 타당성을 높이는 데 도움이 되도록 이해관계자 참여의 추진이 증가되고 있다고 주장한다. 그러나 이러한 자극에도, 현재 규제과정의

실상에 대한 평가는 이해관계자 참여가 아직 정책과정의 일부가 되지 않았음을 시사한다. 인식의 결여, 낮은 참여 능력 및 정보 과부하는 효과적인 참여에 대한 주요 장애물이다. 공무원이 공공투입요소를 적극적으로 전달, 참여, 조정하기 위한 기술을 습득할 필요가 있지만, 대중은 공공선에 대한 새로운 방향을 개발해야 한다.

4장은 Steven Balla 및 Susan Dudley가 공동으로 작성했다. 이 장은 미국에서 규제가 만들어지고 평가되는 과정을 설명하면서, 그 과정에서 이해관계자가 참여하는 장치들을 강조한다. 이 장은 규제과정의 모든 단계에서 이해관계자들의 참여 기회가 광범위함을 보여준다. 그러나 이들 기회는 이해관계자의 정보 제공을 용이하게 하도록 고안된 것이 전형적이다. 참여장치들은 숙고적인 정책결정과정하의 이해관계자 참여에 앞서지도 않는다. 숙고과정은 다른 사람들이 보유하고 있는 입장의 반영이나 입장의 반영결과로서 선호의 변화 가능성으로 특징지어진다.

5장은 Lorenzo Allio가 썼다. 이 장은 규제의 사후평가에 초점을 맞추고 있다. 이 장은 평가정책 및 규제 개입의 중요성은 일반적으로 정부와 의회에서 충분히 인식하고 있다고 주장한다. 그러나 최근까지 이런 중요성은 규제개혁 의제로는 상대적으로 덜 관심을 받았으며, 사후집행평가는 대부분의 국가에서 아직은 체계적으로 실시되지 않고 있다. 사후평가 수행경험은 국가별로 뿐 아니라 정부 내의 부서별, 기관별로도 상당한 차이가 있다. 이런 배경 하에, 본 장은 성과가 양호한 사후평가체계를 주류화할 가능성을 높이는 다수의 핵심 원리와 우수 사례를 식별케한다.

# 1장

## 규제와 규제정책 동향 및 과제

Martin Lodge 저<sup>1</sup>

본 장은 포괄적인 성장을 촉진하는 데 있어 규제와 규제개혁의 역할에 대한 OECD 차원의 폭넓은 논의를 제공하고자 한다. 본 장은 2012년부터 2014년까지 열린 일련의 <포괄적 개혁을 위한 규제개혁 OECD 원탁회의>를 내에서 규제정책위원회를 위해 개발된 배경자료를 바탕으로 작성되었다. 본 장은 규제의 결함과 규제정책 내 긴장, 규제역량 강화를 위한 의제를 식별한다.

1. Martin Lodge는 런던정경대학(London School of Economics) 위험규제분석센터(Centre for Analysis of Risk and Regulation) 교수이다.

## 서론

본 장은 i) 규제 설계와 운영의 확인된 결함, ii) 기존 규제와 규제정책 의제의 긴장, iii) 규제제도에 대한 과제, iv) 추가 탐구영역에 관한 논의 전개에 초점을 맞춘다.

이 논문은 규제가 다양한 의미에서 위기에 처해 있음을 전제로 한다. 규제는 금융, 식품, 의료 등 커다란 위기를 경험하거나 현재 경험하고 있는 부문을 다룬다. 규제는 이들 위기 과정에서 규제에 대한 접근법이 부족한 것으로 판명되었다는 측면에서 위기에 처해 있다. 규제는 또한 정당 정치논쟁에 고유한 분야가 되면서 갈수록 더 위기에 처하고 있다. 일부 경우 규제는 구속력이 없고 자료 근거가 부족하다는 비난을 받는다. 누군가에게는 규제가 너무 광범위하고 “목을 조이는” 존재이다(Carpenter, 2010a, pp. 825-46). 규제의 위기는 규제의 독립성과 초당파적 고위공직인사와 같은 것을 달성하려는 과거의 헌신으로부터 상당히 “퇴보”한 것을 보고도 진단할 수 있다.

규제 체계는 "긴축 시대"의 영향을 받아 왔으며, 그 영향은 대상인구의 경제활동 내 변화가 원인일 수도 있고 규제행위자들에게 가용한 자원이 변해서 일 수도 있다. 강화된 규제역량에 대한 모든 요구는 자원이 고갈되지 않더라도 쇠퇴 배경을 고려할 필요가 있다. 금융위기 후 긴축의 영향은 인구통계와 기후 변화로 발생하는 공공재정에 대해 눈에 띄게 증가한 압력 측면에서 고려할 필요가 있다.

위기에 처한 규제에 대한 이러한 이해를 받아들이면, 규제에 대한 현대적 접근법을 비판적으로 검토할 수 있으며, 특히 현대적 접근법의 포용적 성장에 대한 기여 측면에서 검토가 가능해진다.

규제는 다양하게 정의되며 그 정의들은 주로 특정 지역사회가 중요하게 생각하는 활동들에 대한 계획된 "지속적이고 집중적인" 감독에 초점을 맞추고 있다. OECD 정의는 정부(위임된 권한을 가진 기구)에서 정한 기업과 시민에 부과된 규칙들에 초점을 맞춘다. 여기서 규제는 i) 표준(달성할 목표를 표현한), ii) 정보 수집(보고와 검사 등), iii) 행동 수정(제재)으로 구성된 것으로 이해된다(Black, 2002; Baldwin, Cave, and Lodge, 2012, 제1장; Lodge and Wegrich, 2012, 제1장).

광범위하게 정의된 포괄적 성장 의제에 대한 규제의 기여는 다양한 부문들에 걸쳐 식별될 수 있다.

- a. 표준설정, 정보수집, 행동수정의 수준을 높이고자 하는 보다 더 광범위한 "더 나은 규제"(혹은 "규제정책") 의제.
- b. 사회기간산업 맥락에서의 경제 규제
- c. 건강, 안전, 환경 및 그 외 행위 규제영역에서의 검사집중 규제활동.
- d. 시장개방과 시장교정 조항에 관한 폭넓은 법률적/규제적 접근법.

이 장은 위 규제 이해사항 목록 중 주로 a)~c)에 중점을 둔다.

네 규제분야 각각은 규제가 포용적인 성장에 기여할 수 있는 방법에 관한 질문에 대해 횡단

적 통찰력을 제공하고, 규제가 부문별로 격리되고 있음을 인식하는 것이 중요하다. 동시에, 서로 다른 이들 영역은 별개의 쟁점들을 제기한다. 따라서 위에서 말한 규제의 네 영역 모두는 포괄적인 성장에 영향을 미치는 공유된 방법과 별개의 방법을 가지고 있다. 이 네 영역 모두에 해당되는 걱정거리는 시간 불일치와 정보 비대칭 문제와 같은 규제(그리고 그 밖의 정부 활동)에 영향을 미치는 전통적인 기능 문제들이다.

규제정책 의제의 발전 또한 인정되어야 한다. 이 발전들은 경제생활과 사회 생활에서 규제가 수행하는 명확한 역할과 OECD 회원국들이 규제정책 의제를 제도화한 것을 통해 확인할 수 있다.

국내 및 국제 수준에서의 개혁논쟁은 수단과 전략에 대한 고려에서 제도에 대한 관심(즉, 규제기관의 거버넌스)으로 이동하고 있다. 현재 기존 제도가 자리잡은 듯 보이지만, 기대했던 결과를 생산하지 못하고 있다. 그 이유로는 조직적 학습에 대한 불충분한 관심과 의도하지 않은 결과, 전제조건과 '아킬레스건' 등을 들 수 있다(Black, 2007, pp. 58-73; Lodge, 2008, pp. 280-301).

규제정책 관행에 있어 주요한 도전과제 중에 하나는 “효과적인 규제”의 기준을 어떻게 규제정책결정에 포함시키느냐 하는 것이다. 이러한 과정은, 한편으로는 더 많은 통제와 일관성 요구, 다른 편으로는 더 많은 재량과 분권화 요구가 항상 특징이 된다. 감시가 너무 적으면 태만해지기 쉽고, 감시가 너무 많으면 필요한 비공식 관계를 훼손하고 저항을 불러일으킬 가능성이 높다.

OECD 문서는 규제개혁과 규제정책개혁을 경제성장을 위한 정부개혁의제로 집어넣는 데 있어 나타나는 주요한 도전과제들 중 일부를 강조한다. 이러한 도전과제들은 내용(정책 변화에 따른 승자와 패자)에 기초한 반대와 부분적으로 관련이 있고, 정치적 우선순위와 선거일정, "합리적" 순서배열 간 조정의 어려움과도 부분적으로 관련이 있다. 규제개혁에 관한 모든 논쟁은 규제개혁의 정치적 속성뿐 아니라 제안된 개혁에서 발생하는 역량결과를 고려해야 한다.

## 규제의 결함

규제분야에는 *감독, 참여, 유인, 적응* 이렇게 네 가지 주요 결함이 있다. 규제의 결함들은 규제의 "정치경제", 즉, 규제가 생산되고 운영되는 과정으로 정의될 수 있는 문제들에서 발생한다. 이 섹션에서는 이 결함들이 규제정책 분야(즉, "더 나은 규제")에는 어떤 형태로 존재하는지를 논의하기 전에 규제분야가 전반적으로 이 결함들에 의해 어떻게 형성되는 지를 검토한다.

*감독 결함*은 일관성과 예측가능성, 실제로는, 경제사회 활동에 대한 감시 결여에 관한 비판과 관련 있다. 규제는 시간이 지나면 바뀌고, 규제행위자에 따라 다르게 적용되어 다수의 규제제도에 노출된 자들이 모순된 요구는 아니더라도 일관성 없는 요구를 처리하도록 만든다고 비판 받는다. 더욱이, 감독은 자원 부족으로, 이 자원이 법적, 재정적 또는 직원 자원인지와는 상관없이, 제한적으로 간주된다. 현대의 위기(금융, 식품 등)는 규제기관에서 규제를 받는 행위자의 역량과 동기부여에 대한 효과적인 이해를 위한 과제를 강조하고 있다.

규제기준이 점점 관리기반 및 성과기반의 접근법으로 이동함에 따라 규제기관에 규정준수 패턴 식별을 위한 신뢰할 수 있는 장치를 확립하라는 요구가 그 어느 때보다 더 거세지고 있다. 실제로, 일부 환경에서는, 규제를 받는 행위자들의 능력이 주로 우수한 자원과 광범위한 법적 도전으로 인한 이러한 시도들을 좌절시키기 때문에 감독결함이 집행가능성 부족으로 이어진다. 중앙에 집중된 감독에 대한 도전이 민간 및 초국가적 규제제도의 증가때문에 한층 더 확대되고 있다.

*참여 결함*은 규제과정의 포용성에 대한 우려와 관련이 있다. 본 문서에서 주목한 바와 같이 영향 받는 관계자들의 염려를 충분히 고려하지 않는 규제의 "하향식" 성격에 관한 우려가 있다. 현대의 "비즈니스 비용" 강조는 "비즈니스 이익"을 "경제적 이익"과 혼합(즉, 교환 관계의 거래비용 축소)하는 것처럼 보이므로 경제성장 측면에서 또한 의문의 여지가 있다. "포획"과 그 밖의 규제 관련 문헌들에서 주목한 바와 같이, 규제는, 최소한 일부 경우에, 집중되고 잘 구성된 이익단체들이 성공적으로 규제 접근법의 틀을 만들고 형성하는 것에 관한 것이다(Carpenter and Moss, 2014, pp. 1-24). 따라서, 분산된 이익단체들과 관계를 맺는 것에 대해 너무 적게 강조되었으며, 그 중에서도 특히 규제를 받는 특정 부문 이익단체들과의 만남이 지속적으로 이루어지지 못하고 있다.<sup>1</sup> 또한, 참여 결함은 더 폭넓은 협의노력과 관계가 있다. 여기서 우려는 협의에 "유력한 용의자"는 잘 포함되는 반면, 신규 또는 "비표준" 참여자들은 참여가 어렵다는 것이다. 이러한 논란은 "증거 기반" 의사결정에 관한 한 전문 지식에 관한 의문과 서로 다른 종류의 전문지식 간 충돌을 해결하는 방법에 관한 의문으로 확대된다. 마지막으로 참여결함은 규제활동 지원 시 제3자의 역할 부족을 의미하기도 한다.

*유인 결함*은 현대 규제가 개인적 유인들에 대한 관심 부족을 겪는다는 주장으로 정의된다. 이 주장의 한 특징은 규제가 규제기관과 규제를 받는 사람에게 똑같이 충분한 재량을 주지 않는다는 인식과 관계가 있다. 이러한 과잉 처방은 실제 문제와 관계하기 보다는 위험회피와 의도에 대한 고려 없는 기준 준수만을 촉진한다. 다시 말해 화석화(방어적 위험 관리에 사용되는 법제화 절차)는 반응의 부족으로 이어지고, 그에 따라, "주인" 의식이 감소한다. 공익사업 규제에서, RPI-X 가 아주 복잡한 방식으로 발전되어 상당한 도박을 권장한다는 것과 같은 주장들이 제기되고 있다. 유인 결함은 또한 그 때문에 시장유형 발견과정에 대한 기회를 줄이는 소비자 행위에 대한 과잉 처방과 관계가 있다. 다시 말해 규제는 바람직하지 않은 기회비용을 초래한다. 민간 독점 규제가 구조 개혁에 대한 사전시장 개방보다 더 문제임이 드러났다는 인식으로 인해 "유인들"에 대한 관심 또한 공익사업 규제영역에 나타나고 있다. 소비자 "선택"에 대한 관심은 제한된 합리성과 차선의 소비자 행동을 장려할 수 있는 다른 장벽의 이해와 소위 행동 경제학의 통찰력에 의해 발전되어 왔다. 이와는 별도로, 규제기관들은 그들의 접근법 및/또는 그들 자체활동에 관한 "자금이 적합한 가치"를 벤치마킹하지 않는다는 의미에서 유인 결함의 영향을 받는다고도 언급될 수 있다.

*적응 결함*은 다양성 부족으로 정의된다. 규제 접근법은 너무 획일적이고, 새로운 게 없으며, 다양성이 불충분하다고 비판 받는다. 그에 따라, 규제기관들은 전문지식을 적용하지 않고 절차상 지침을 준수함으로써 지나치게 위험을 회피한다고 비판 받는다. 이 위험 신호가 확립된 표준운영절차와 맞지 않는다고 등장하는 위험에 대한 잠재적 "경고 신호"에 주의를 거의 기울이지 않는다. 상호 연계 및 상호 허가에 대한 신뢰가 거의 없다고 주장한다. 이 주장은 규제가 의도하지 않은 결과에 거의 주의를 기울이지 않음을 뜻한다. 이 주장은 어느 한 단일

규제 접근법의 장기간 실행 가능성에 대한 과신을 경고한다.

규제결함에 대한 이 네 가지 진단은 일부는 겹치고, 일부는 경합한다. 어떤 한 규제개혁 방식으로 위의 모든 문제들을 해결하기는 어려울 듯하다. 예를 들어 규제가 너무 많은 처방과 "규약화"에 시달린다는 데 동의할 수 있을지도 모른다. 그러나 그 후 유인 또는 참여에 더 많이 의존하여 해결할 수 있다는 합의로 이어질지는 의문이다. 마찬가지로 규제에 대해 "더 큰 일관성과 예측가능성"을 추구하는 사람과 다른 세 관점들을 옹호하는 사람 간에 충돌이 있을 것이다. 이와 마찬가지로 유인에 대한 더 큰 주의를 요구하는 사람과 참여나 감시 절차 강화를 옹호하는 사람 간에 충돌이 있을 것이다.

결함에 대한 네 가지 관점 모두는 규제정책, 즉, "더 나은 규제" 의제에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있다. "감독 결함" 견해는 규제의 전문지식과 일관성에 대한 지지를 규제정책의 적절한 역할로 간주하며, "참여 결함" 관점은 규제의 품질을 개선하기 위해 전문가와 대화 및 협의를 옹호하며, "유인 결함" 주장은 규제를 없앨 수단을 지지하거나 규제의 시장 유형 대안을 강조하며, "적응 결함" 관점은 어떤 한 가지 전략은 도박과 부작용을 초래한다고 주장한다.

이 네 가지 진단은 규제의 "유지와 흐름"이 다루어질 수 있는 방법에 대해 의견이 다르다. 규제정책의 한 가지 핵심문제는 옹호자들이 서로 다른 목표를 추구하는 것이다. 두 번째 핵심 문제는 일반적인 정책문헌은 목적보다는 수단에 더 동의하기 쉽다고 시사하는 반면, "더 나은 규제"는 목적과 수단을 결합하는 접근법을 사용한다는 것이다. 주장하는 방법과 절차가 그 기초가 되는 목적 및 목표와 분리될 수 없다. 달리 표현하면, 규제정책 수단들이 사회생활 및 경제생활 내 규제의 역할에 대한 생각과 분리될 수 없다는 것이다.

표 1.1은 "더 나은 규제"가 달성해야 하는 네 가지 견해의 개요이다. 목표들이 대조적이어서 네 가지 문제를 동시에 해결하는 것을, 불가능하지는 않더라도, 어렵게 한다. 예를 들어, 절차상 장치들을 통한 보다 일관성 및 전문성 강화에 대한 요구는 전문적인 대화나 시장유형 준비에 관한 견해 충돌한다.

표 1.1. "효과적인 규제"에 대한 서로 다른 의미들의 개요

<p><b>그릇된 효과와 의도하지 않은 효과를 줄인다</b></p> <p>규제에는 항상 부작용과 상충요소가 있지만, "더 나은 규제"는 이러한 부작용의 정도와 영향을 줄이기 위한 한 방법을 제시할 수 있을지도 모른다.</p>	<p><b>비일관성, 예측 불가능성, 전문성 부족을 줄인다</b></p> <p>규제는 반사적인 반응에 시달리며, "효과적인 규제"는 프로세스를 늦추어 정보를 강화하고, 여러 제안의 비용과 편익에 대해 더 나은 전문가적인 판단으로 이어진다.</p>
<p><b>규제 완화와 "규제에 대한 대안"을 통해 규제의 "부담"을 줄인다</b></p> <p>규제는 "마지막 수단"으로 간주되고 제한되어야 할 필요가 있다. "벤치마킹", "시장 유형 장치", 비행 폭로와 같은 대안들이 더 뛰어난 해법이다.</p>	<p><b>규제의 분리와 전문가 대화 부족을 줄인다</b></p> <p>규제는 전문적 대화와 제도적 메모리가 부족한 것으로 간주된다. 지식과 경험의 교환을 권장하는 장치인 제도적 메모리가 필요하다.</p>

규제정책은 규제를 "반사적이고" 일관성 없는 규제대응 경향과 연관 짓는 것과 연관된 비판부터 불확실성과 위험을 줄이기 위해 "마지막까지 가보자"를 추구하는 스캔들, 규제기관, 입법자들에 이르기까지 다양한 많은 비판을 다루지만, 기업들은 "융통성"과 "예측 가능성"을 동시에 요구한다.

OECD 조사에서 국가 대응을 검토할 때, 규제정책 장치들이 "보다 나은" 또는 "축소된" 규제에 옹호될 때가 많다. 그러나 "더 낫고" "축소된" 규제가 왜 필요하고 어떻게 달성할 것인지는 설명하지 않는다. 이것은 "더 낫고" "축소된" 규제를 둘러싼 다수의 의제와 관련이 있을 듯하다. 모순된 의미는 숨기면서 일반적으로 동의할 수 있는 용어 중, "더 나은 규제"라는 전형적인 "행정적 표현"이 있다(Simmon, 1946, pp 53-67).

"더 나은 규제"에 관한 네 가지 논리 모두는 포괄적인 성장을 위한 규제정책의 역할에 대해 중요한 통찰력을 제공한다. 그러나 어떤 전략이든 행정적, 정치적 타당성을 검토할 필요가 있다.

## 규제와 규제정책 내 긴장

이미 언급한 바와 같이, 규제는 "더 나은 규제"(예, 규제정책)로의 시장의 접근/제한을 다루는 모든 법적 조치부터 "경제 규제", "검사"에 이르기까지 폭넓은 의미로 이해된다. 국가적 대응에는 폭넓은 정책환경("경쟁력")에 관한 조치들이 포함되지만, 다음은 그와는 다른 세 가지 차원의 규제에 집중한다.

"경제 규제" 측면에서 개혁 문제가 규제기관의 지배구조에 대한 관심외에는 특별히 규제개혁 논의의 중심에 있지는 않은 듯하다((OECD, 2014a). 이 영역에서는 규제정책의 경계, 특히 에너지 규제에 관해 상당한 논쟁이 일어나고 있다. 폭넓은 규제개혁 논의와 관련된 세 가지 문제가 떠오르고 있다.

- 경쟁 우선순위 영역에서 준독립적인 규제의 역할은 무엇인가?

특히 에너지 규제가 규제의사결정 영역과 부처 정책결정 영역 사이에 나타나는 경계 문제에 대한 "독립적인" 규제의 한계를 보여주고 있다. 이 쟁점들은 투자 필요성, 소비자 가격 상승, 및/또는 장기적인 정책 결과 선택에 대한 과제에 대해 발생한다. 더 폭넓게 말하면 공익사업 규제는 효율성, 형평성 및 안정성 가치 간 규제의 상충요소를 강조한다.

- 경제규제 분야에서 경쟁정책의 역할은 무엇인가? 예를 들어 영국에는 경쟁 기관과 경제 규제기관 간 동시 실행에 대해 명시적이고 공식적인 의무가 있다. 그 밖의 관할권들은, 쟁점이 위, 아래로 명백히 겹치는지를(즉, 제안서나 그 밖의 수단을 통해) 검토하지 않고, 자신들 각자의 법률 책임에 대한 공식적인 배정에 의존한다(Koop and Lodge, 2014, pp. 1311-29). 더 넓게 보면 경쟁과 경제 규제기관 간 제도적 분업과 시장이 자유화되면서 점점 더 경쟁 법 원칙 방향으로 이동하는 정책 영향에 관해 문제를 제기할 수 있다.

- 자유롭고 충분히 "한가한" 시대에는 유용한 것으로 증명되었을 지도 모르지만 용량 병목현상으로 인해 투자 필요성이 증가하는 시대에는 개정과 검토가 필요할 지도 모르는 경제규제수단의 역할은 무엇인가?(Helm, 2009, pp. 411-34)

"검사" 중심 규제 활동 측면에서, 문제는 일반적으로 "비즈니스"에 대한 준수 비용과 관련이 있다(OECD, 2014b). 많은 문제가 "효과적인 규제"와 관련되지만(아래 참고), 주의할 필요가 있는 특별한 문제는 다음과 같다.

- 어떻게 검사를 위한 규제역량을 예산제약과 인원삭감 시대에 유지할 수 있는가? 인원삭감이 아니더라도, 검사원들의 역량에 관한 문제는 중요하다. 특히 규제 접근법이 임의의 의사결정에 갈수록 더 의존이 예상되는 경우에 (그리고 형식적인 요식행위 피하기) 더 중요하다(Ayres and Braithwaite, 1992; Coglianese and Mendelsohn, 2010; Coglianese and Lazer, 2003, pp. 691-730; May and Winter, 2000, pp. 143-73; May, 2003, pp. 381-401).
- 준수비용이 중요한 건 확실하지만, "성장에 대한 영향" (또는 관련된) 요구가 국제적 의무와 같은 것에 의해 위임된 경우, 검사 관련 활동을 개선할 수 있을지는 의문이다. 따라서 분열된 권한의 문제는 이중적이다. 하나는 주의가 필요한 규제 의무의 분산된 성격에 대한 관심 부족이고, 다른 하나는 어떤 특별 활동이나 감독기능의 "부담"보다는 준수부담의 누적적인 성격이다.
- 권한의 분산은 정보교환과 조정에 관한 문제들을 제기하며, 특히 위험이 증가하는 상황에서 더욱 그렇다. 제도 분리에서 발생하는 쟁점 외에, 수단에 관한 문제 또한 존재한다. 예를 들어 위험기반 규제는 금융위기 종과 후의 엄청난 실패에도 불구하고 문제가 제기되지 않은 채 계속 증가하고 있다. 규제집행에 자원과 관심을 할당하기 위한 공식이 필요할 수 있지만, 위험기반 규제에 대한 역량 요구사항(정치적 타당성을 포함하여)은 너무나 등한시 되었다. 규제 정책 측면에서, 긴장과 관련된 범위는 다음과 같다.
- "규제비용"에 관해서는 많이 언급되었지만, 규제정책 자체의 행정비용에 대해서는 주의를 덜 기울여왔다. 국가들은 광범위한 절차적 규정과 조직 감독 조치와 "불필요한 요식"을 "개선" 또는 "제거"했을 때 얻을 수 있는 잠재적인 비용절감을 보고하지만, 이러한 조치들의 행정비용에 대해 많은 주의를 기울였는지는 명확하지 않다.
- "불필요한 요식 제거"의 편익과 수혜자, 그리고 그것이 포괄적인 성장에 실제로 기여하는지에 대한 지식 또한 거의 없다. 그 외에도 폭넓은 이득 문제나 여러 단체에 대한 비용과 편익의 분배에 대해 관심을 기울이지 않고 논쟁들이 주로 규제 "비용"에 초점을 맞춘다.
- 원탁토론에 대한 문서에서 언급된 바와 같이, "더 나은 규제"의 주요 행위자들에 대한 논쟁이 있고, 특히 행정부 내 "더 나은 규제"의 핵심 행위자의 역할에 대한 논쟁이 있으며 점점 더 최고 감사기관의 역할에 관한 논쟁도 커지고 있는 실정이다. 뉴질랜드 생산성위원회는 규제심사에 대한 기고에서 영향평가의 일상 활동을 넘어서는 "효과적인 규제"와 다른 기구의 심사와 옹호를 누가 담당해야 하는지에 관한 문제를 제기했다.

감사원의 역할이 실제 규제활동에 대한 사후 심사로 지정될 수 있는 반면, 이러한 생산성위원회의 역할은 시장 집중의 폭넓은 문제에 초점을 맞출 수 있다. 그 밖의 감독기구는 "더 나은 규제"의 일상적인 생산(즉, 영향평가 감독)과 관련될 수 있다. "더 나은 규제"

감독기관을 만드는 것은 규제정책 제안에 대한 중심이다. 두 가지 주요 과제가 등장한다. 하나는 이 부서의 위치이다(아래 참고). 다른 하나는 규제기관과 그 규제기관이 입안한 규제와의 관계이다. OECD 회원국에게 이러한 관계는 상호 불신의 한 특징(적어도 가끔)이 되고 있다.

- 더 나은 규제(아래 참고) 수단에 관한 문제가 단지 설계와 포부 측면만이 아닌 그 수단들이 받는 반응의 측면에서도 존재한다. 부처 관료와 규제 담당자의 일상업무에 "더 나은 규제"를 체화시키는 과제가 1)재량 대 중앙집권화, 2)감독 대 "협조", 3)의미 있는 과정 장려의 필요 대 실질적이지 못한 대응 유혹 간 갈등 문제에 직면하며 특히 정치적 관심이 높을 때 더욱 그렇다. 마지막으로, 더 나은 규제수단의 결합된 영향에 관한 쟁점이 있는데, 단지 잠재적으로 대립되는 논리 측면뿐만이 아닌, 우선순위 결정 측면에서도 존재한다.

이 규제영역 전체에 걸쳐 제도적이고 상호 제도적인 관계들과 폭넓은 정책환경, 규제전략의 역량요건 문제가 있다. 이에 관해서는 추가로 아래서 논의한다.

규제정책을 "효과적인 규제" 또는 "높은 품질의 규제"라는 이름으로 규제정책을 정착하기 위한 의제가 여러 번 반복된 경험이 있다. "높은 품질", "효과적인" 또는 "부담이 적은" 규제에 대해 자신들의 책임을 나타내기 위한 "불필요한 요식의 모닥불"과 그 밖의 조치들을 발표하지 않는 정부는 거의 없다. 효과적인 규제는 세 가지 서로 다른 관심 분야로 분리된다. 효과적인 규제 담론의 관심이 주로 규칙 결정을 위한 기준(또는 "기준을 위한 기준")에 주로 집중한 것으로 보인다. 아주 최근에서야 정보 수집과 행동수정 쟁점에 대해 더 주의를 기울이고 있다.

규제정책 의제에 관한 주요 과제 중 하나는 분산된 규제 활동의 특성을 어떻게 설명하느냐이다. 대다수 "규제부담"이 어떤 한 규제 행위자의 활동으로 발생하는 것이 아니고, 규제와 관련된 행위자들 간 상호작용, 예를 들어, 표준 설정과 집행기관들 간, 검사자와 감독자 간, 검사자와 대상 집단 간 결과로 규제 부담이 발생한다고 주장한다(Hood et.al., 1999).

*효과적인 규제기준:* 여기서 핵심 주장은 규제품질의 흐름을 확인할 필요가 있다는 점이다. 따라서, 영향평가와 같은 장치가 부작용 및 "지휘통제" 규제와 연관된 부정, 즉, 과잉 규범, 과잉 또는 과소 포함, 과도한 집행, 타당하지 않은 집행 가능성, 과잉 침입을 피하는 데 사용된다. 영향평가는 숙고된 대안과 더 많은 협의 기회를 제공함으로써 규제수단과 규제전략에 관해 보다 더 충분한 정보를 가지고 선택하도록 한다. 또한 영향평가의 목적은 불필요한 규제 채택을 피하는 것이다.

진단된 영향평가 문제는 잘 문서화되어 왔다(영향평가가 규제기관이나 부처 관료에 주로 적용되고 있는지에 관한 견해차는 여기서 무시함). 그 중 하나는 대안 선택이다. 대안들 간에 실질적인 경합이 없는 경우가 많고, 일부 대안들은 선호하는 옵션을 한층 더 정당화하기 위한 허수아비로 제출된다. 영향평가의 품질은 영국 감사원에서 정기적으로 평가하며 다양한 품질이 발견된다. 영향평가 방법론의 긴장들은 기준과 분석의 폭대 깊이, 화폐화한 비용편익 비중, 단기 비용 간 균형(상대적 확실성으로 정의될 수 있는) 및 훨씬 더 장기적인 이득, 그리고 전체 의사결정 과정에서 영향평가의 늦은 타이밍과 관련된다. 더 일반적으로는 영향평가 옹호는 "합리성 증대"를 요구부터 규제 접근법들에 관한 전문가 대화 증가를 요구하는 것과 영향평가를 규제완화 조치로 보는 것, 영향평가를 관료와 정치인들 사이에 똑같이 규제 경향을 "통제"하기 위한 수단으로 간주하는 것까지의 서로 다른 논리를 반영한다(Baldwin, 2010, pp. 259-78; Radaelli and de Francesco, 2010, pp. 279-301).

영향평가에 대한 조직적 반응 또한 영향이 있다. 예를 들어, 헌신적인 전문가가 영향평가를 수행해야 하는지 아니면 제안된 변경을 개발하는 임무를 하는 공무원들이 먼저 수행해야 하는지에 대한 문제가 있다. 게다가 영향평가는 복잡한 쟁점들("교묘한 쟁점") 평가에 관해서는 문제가 많이 제기된다. 마지막으로 영향평가를 수행할 필요성이 대안들에 대한 최초 검토에서 먼저 비판을 받는다.

일부 국가에서는 "하나를 만들고, 하나를 없앴(one-in, one-out)" 또는 "하나를 만들고 두 개를 없앴(one-in, two-out)" 제안들을 도입하고 있다. 이 조치의 의도는 규제를 "감축"하거나 "신규" 규제 채택을 더욱 어렵게 하려는 것이다. 이러한 접근법이 더 많은 정보를 반영한 선택으로 이어져 광범위한 도박을 방지할 수 있는지에 대해 의문의 여지가 있다. 이러한 접근법은 규제안의 고유한 이득에 주의를 기울이지 않으므로, 다른 곳의 규제 "희생"에 대한 저항으로 잠재적으로 이로인한 규제 변경을 방해할 수 있으며, 기존 규제규정에 대한 도박을 초래한다(규정을 부풀림으로써). "좀비" 규제(즉, 효과가 없는 구식 규제 또는 그 존재에 관한 인식이 처음부터 없는 경우)를 없애는 것이 포괄적인 성장을 강화하는지에 대한 논쟁의 여지가 있다.

"보유(stock)" 규제를 처리하기 위해, 검토조항들이 발전되고 있는데, 구체적으로는 특정 기관에 의한 의무적 검토(경쟁 감시자 또는 경제 자문위원회에 의해 규제 받는 시장 모니터링 등)에서 일몰 조항들이 있다. 이러한 규정들에 대한 이론적 핵심근거는 초기에 열광적인 규제 개입이 시간이 흐르면서 "잊혀지고" 실질적인 부적절함과 상관없이 계속 남아 있는 "묘비" 효과를 방지하기 위한 것이다. 따라서 구식 법령과 규제는 계속 문제에 직면한다.

보유 규제에 대한 검토에는 영향을 받는 유권자가 참여해야 한다. 관심/동원의 부족은 적절성 부족 지표로 알려져 있다. 그러나 동원 부족은 단지 영향 받는 유권자들의 분산된 특성(즉, "집단 행동" 문제)에 대한 지적일 수 있다. 다시 말해, 공식 검토 절차에 대한 신뢰(일몰 조항에 의해 규정된 바와 같이)는 집중적이고 재원이 풍부한 관심의 동원을 장려할 수 있지만, 분산된 관심의 동원을 장려하지는 않는다. 게다가 클라우드소싱 및 기타 디지털 플랫폼과 같은 현대 기술이 서로 다른 행위자 무리를 유인함을 보여 주지 못하고 있다(Balla and Daniels, 2007, pp. 46-67; Lodge and Wegrich, 2014).

*정보 수집의 효과적인 규제:* 여기서 중심 주제는 규제의 행정비용이며, 특히 검사와 그 밖의 보고 요건에서 발생하는 비용이다. 표준비용모델이 규제에서 발생하는 행정적 부담을, 규제의 실질적인 목표에 도전하지 않으면서, 측정하여 감축하는 방법을 제공하기 위해 도입되고 있다. 이 모델은 현장을 고려하기 위한 설계 규칙을 강제하는 수단, 즉, 보고요건을 준수하도록 강제하는 수단에 해당한다(감사원, 2008; Wegrich, 2009).

이처럼 표준비용모델은 규제의 행정비용을 줄이는 데 주로 관심이 있는 사람들과 이 방법을 규제 조항의 실질적인 내용에서 발생하는 준수 비용을 줄이는 방향으로 가는 광범위한 움직임의 첫 걸음으로 간주하는 사람들 간에 불편한 타협을 제공한다.

행정적 부담을 측정하여 감축하기 위해 표준비용모델을 채택하는 유행이 퍼지고 있다. 일부에게 규정준수의 행정비용 측면은 상대적으로 규제에 대한 전체 준수부담의 작은 부분일 뿐이다. 표준비용모형의 주요 쟁점은 기본 비율 계산 및 기준선에 대한 광범위한 도박을 위한 잠재적인 재계산을 허용하는 정도의 유연성에 요구되는 균형의 문제이다.

*행동수정의 더 나은 규제*: 핵심 주장은 집행활동 비용, 특히 비즈니스에 의해 초래되는 비용 절감과 관련이 있다. 자기 준수를 장려하고 고가의 형식적인 절차를 방지하는 접근법을 개발함으로써 비용이 절감된다. "반응적 규제"에 관한 생각도 참조는 하고 있지만, 현대적인 집행의 핵심 주제는 "위험 기반 규제", 즉 검사 활동이 영향과 가능성에 기초하여 할당되어야 한다는 생각이다(Baldwin and Black, 2008 pp; 59-94; Black and Baldwin, 2010, pp. 181-213; Black, 2005, pp. 512-49; Grabosky, 2013; McAllister, 2010, pp. 61-78; Parker, 2013). 이것은 체계적인 규제 감시 활동에 대한 허용이며, 그 다음으로, 경제 생활에 대한 체계적인 위험을 대표하지 않는 기업들에 대한 규제 부담의 감축이다(OECD, 2014c). 위험기반 규제는 부문들에 걸쳐 광범위하게 통용되어 왔고, 2005년 "Hampton Review"에 따라 영국 규제당국이 필수로 활용해야 되게 되었다.

위험기반 규제를 향한 전방위적 노력에도, 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 그 중 하나는 금융위기의 교훈을 어떻게 위험기반 규제활동에 포함시킬 것인지에 대한 문제이다. 이것은 여러 우려와 관련된다. 그 중 하나는 금융기관에 할당된 위험성을 측정하고 분류하는 방법이고, 다른 하나는 위험 및 위험평가가 도전 받는 방법("잘못된 위험"에 초점이 맞추어진 금융위기 이전의 금융 규제의 위험 규정이라는 도전 측면에서), 세 번째는 엄격한 규제 조항이 "간간한" 규제조치를 방해할 수 있는 폭넓은 정치적 풍조에도 이행할 수 있는 방법이다.

추가적인 두 가지 도전이 금융위기에 의해 분명해졌다. 하나는 체계적인 위험이 다른 국가가 실패한 결과로 나타날 수 있다는 점이다. 종종 분산되는 규제의사결정에 수반되는 규제 받는 시장들의 상호 의존성이, 선거 정치학, 특히 EU 회원국의 재국유화를 향한 추세와는 상관없이, 국제적인 규제 협조의 필요성을 지적하고 있다(OECD, 2014c ).(Lodge, 2013, pp. 378-90). 다른 문제는 체계상 위험의 속성이다. 어떤 활동과 제도가 '체계상' 위험을 나타내는지 파악하는 것에 문제가 많지만, 다른 시스템에 체계상 위험을 제기할 수 있는 위험(예를 들어, 의료와 안전에 치명적인 영향을 미치는 금융 시스템의 실패)을 파악하는 데는 더 큰 문제가 있다.

그러한 위험들이 언젠가 공식적으로 인정될 것인지는 의구심이 들지만, 모든 위험기반 집행방식이 정치적 위험, 즉 미디어의 부정적인 머리기사에 등장하는 조직의 위험 등에 의해 추진될 가능성이 높다.

더 폭넓게는 위험기반 규제가 "부상하는 위험"이라는 맥락에서 문제들에 직면할 수 있다. 변화하는 기술과 행동, 시장을 정의하는 부상하는 위험들이 기존 규제들의 "레이더에 잡히지 않는" 새로운 종류의 위험의 증가로 이어질지도 모른다. 부상하는 위험들은 "영향과 가능성" 계산이 엄격하게 적용될 경우 주목 받지 않는 분야에서 나타나는 경우가 많다. 규제지식을 업데이트하기 위한 한 출처는 불만사항이다. 불만처리 메커니즘이 중요한 정보와 덜 적절한 정보로 분리하는 방식은 추가조사가 필요하다. 불만을 처리하려면 입력의 흐름을 다루고 어떤 입력이 적절한 통찰력을 제공하고 어떤 입력이 제공하지 않는지를 분석하려면 잠재적으로 막대한 역량이 필요하다. 일부 규제 분야는 규제 대상 집단의 불만에 의존할 수 있으며, 다른 분야는 그렇게 할 수 있을 가능성이 적다(예를 들어, 도축장 및 동물실험시설).

집행은 규제정책에 관한 논쟁에서 주요 관심사가 되었다(OECD, 2014b). 집행에는 각기 다른 문제들이 있다. 예를 들어 규제표준의 틀을 짜는 사람들과 검사 및 집행 활동을 하는 사람들 간에 가능한 분리 문제가 있다. 게다가, "감사" 등의 모델은 기존 집행 접근법과 쉽게 조화되지

못한다. 예를 들어, 검사결과를 "확인"하려는 요구는 규제결정의 일관성에 관한 끊임없는 문제로 이어질 것이다. "온라인" 망신주기에 대한 요구를 충족하려면 단지 집행조치를 기록하는 것만이 아닌 규제 조치에 따른 정보를 없애는 규제역량이 강화될 필요가 있다.

모든 집행방식에 대한 또 하나의 문제는 위기와 스캔들에 대한 대응이다. 비난과 위험 회피에 대한 관심은 모든 정책활동에 내재하고, 그에 따라 규제 성공의 결여에 대한 잠재적 원인과는 무관하게 비행탐지 문제에 관한 "더 나은 규제"의 한계를 인정하는 것이 필수적이다. 예를 들어 조사단이 비행을 탐지하고 조치할 것을 기대하는 것은 규제임무가 확대 중일 때, 금융 및 조직 재원을 감축할 때, 폭 넓은 정책 환경에서 "가볍게 처리된" 규제를 요구할 때 매우 문제가 된다.

집행에는 준수 부담 "감축"에 대한 요청을 넘어서는 중앙의 문제가 다수 제기된다.

- 검사 품질과 유능한 직원 모집 능력.
- 정치적 및/또는 경제적 이해관계에서 발생하는 과도한 편견에 노출되지 않는 가능한 집행 체계의 개발.
- 중첩된 영역의 집행에 대한 민간 및 공공 출처 간 상호 작용.

반응적인 규제와 위험 기반 접근법을 규제 집행에 동시에 초래하는 것에 관해서는 많이 언급했으므로, 두 접근법 간의 갈등이, 특히 금융 및 인적 자원이 줄어드는 환경에서, 어떻게 관리될 수 있는지에 대한 의문이 제기되어야 한다. 예를 들어 반응적인 규제는 집행을 자문 기반 과정으로 이해하는 빈번한 상호작용에 의존한다. 반응적인 규제에는 형식적인 제재 위협이 필요하다(Parker, 2006, pp. 591-622).

형식적인 제재 위협을 신뢰할 수 있도록 할 필요성은(특히 정치적 맥락에서) 반응적인 제도 기능을 위해 필수적이다. 위험 기반 집행은 낮은 차원의 위험을 주로 포함하는 자문 제공 집행 활동의 수를 줄인다. 오히려 틀림없이 "집행 피라미드"의 상단 목적에 이미 위치한 높은 차원의 위험에 대해 초점을 맞춘다.

한 가지 주요 과제는 영향과 가능성보다는 복원성/가역성 맥락에서 위험을 고려하는 것이다. 이것은 높은 정도의 불확실성과 관련하여 부상하는 위험들 맥락에서 발생한다. 이러한 관점은 사회적으로 잠재한 민감성을 포함하는 위험에 대한 시각을 지적한다. 그러나 "영향"과 "가능성"의 더 양적인 분석에 대한 폭넓은 선호와 충돌할 수 있다.

"효과적인 규제" 도구들에는 다수의 갈등이 존재한다. 하나는 언급한 바와 같이, 효과적인 규제에 대한 서로 다른 목적과 특히 효과적인 규제기구에 포함되고 잠재적으로 대항력 있는 논리 간 갈등이다. 이 갈등은 전체적으로 "결합 금지" 효과로 이어질 수 있다. 양적 목표를 "강화하는" 정도, 도박 가능성, 그 자체에 대한 해당 "강화"의 의미 및 해당 접근법이 독립적으로 신중하게 행동할 규제기관의 능력을 감소시킬 우려 간에 긴장이 존재한다. 게다가 규제 개입에 관해 더 많은 질적 평가 요청과 동시에 "힘든" 양적 목표에 대한 요구들을 수용하기 위한 과제들이 존재한다. 마지막으로 더욱 더 복잡하고 까다로운 규제정책 기구들이 전체적인 투명성과 책무를 감소시킬 위험 또한 존재한다. 이에 따라 제안된 규제 변경과 관련된 실질적인 문제를 겨냥하기보다는 주요 관심이 효과적인 규제기구 자체의 처리로 옮겨가게 된다. 평가 방법론의 복잡성 때문에 전문가가 아닌 이해관계자가 보기에 규제 옵션에

대한 평가를 거의 이해할 수 없다. 다시 말해서 효과적인 규제기구가 전체 투명성을 강화하기 보다는 감소시킬 위험이 있다.

OECD 문서에서 언급한 바와 같이, 규제감독기관의 궤적은 정부들에 따라 다양하다. 규제정책감독을 한 부처에 부여하는 것은 중앙정부 감독과 지원에서 분리되고 그 부처의 우선순위에도 맞지 않는다는 점에서 문제가 많다. 규제정책 감독을 정부의 중심에 배치하면 규제개혁에 대해 정치적 지원을 많이 한다는 신호를 보여주는 장점은 있지만, 부처에 영향을 미치는 문제에서 분리된다는 비판을 받는다. 실질적인 정책 문제와 "효과적인 규제" 간 긴장은 "효과적인 규제"를 향한 접근법과 무관하게 해결되지 않을 것이다. 예를 들어 브라질에서는 PRO-REG 이니셔티브가 브라질 연방정부의 "규제 정책" 의제를 오랫동안 추진해온 것으로 간주되고 있다. 최근에는 이 이니셔티브에 사용하는 자원이 점차 감소하면서 그 역할도 감소하고 있다. 동시에 규제 기관(브라질 오일 및 석유 규제기구, ANP)의 실질적인 규제 정책이 개선되고 있었음이 틀림없다. 다시 말해서 문제는 다른 곳에서 수행되는 규제정책 사업도 책임지면서 제대로 중앙 사업의 제도적 뿌리내림을 평가하는 것이다(인력, 자금 조달, 조직 사업 측면에서).

요약하면 "효과적인 규제" 추진 측면에서 규제정책 의제는 분명히 위기에 처해 있다. 그것은 서로 다른 목표와 가치로 나뉜다. 서로 다른 수단들이 충돌하는 원인으로 지지를 받고 있다. 이것은 바람직한 "효과적인 규제"에 대한 동의가 이루어지지 않을 것임을 의미한다. 게다가 최종 목표와는 상관없이 효과적인 규제 수단 자체가 중요한 측면에서 부적합함이 밝혀지고 있다.

이러한 조사 결과는 OECD 회원국들이 점점 더 이들 수단을 채택하고 있다는 주장과 연계되어야 한다. 이들 수단의 광범위한 채택이라는 측면에서 장래 의제는 이 수단들과 연관된 전제 조건과 능력에 초점을 맞추어야 한다.

## 규제능력 향상을 위한 의제

전체적인 규제와 규제정책에는 포괄적인 성장이 기여할 수 있는 의제의 능력 요건에 대한 집중이 필요하다. 규제 능력을 고려하는 한 가지 방법은 규제 산업에 의한 "포획"을 방지하기 위한 메커니즘에 대한 관심이며, 다른 하나는 정치화할 기회를 줄이는 것이다. 그러나 규제 능력에 대한 추구는 포획이나 정치화를 방지하기 위한 공식 메커니즘을 넘어서며 규제 제도 및 그 관리에 대한 강조와 현대 맥락에서 규제 활동의 분산 특성에 대한 고려가 필요하다. 따라서 여기에는 i)협약 및 ii)조정을 용이하게 하는 데 필요한 능력의 종류에 대한 주의를 필요로 한다.

규제에서 전통적인 과제 중 하나는 과정이 "포획" 당하지 않도록 보장하는 제도를 확립하는 것이었다. 포획의 강한 버전에서 규제는 대중이 규제 없이 또는 매우 다른 규제 장치를 가지고 형편이 더 나아질 것 같은 부정적인 영향을 미친다. 덜 강한 버전의 포획은 특정한 편견을 반영할 수 있을지도 모르지만, 더 많은 대중은 여전히 규제가 없는 세상의 상태를 넘어서는 일정한 이득을 보게 된다(Carpenter and Moss, 2014, pp. 11-2).

"포획" 이론과 기업의 이익에 관한 논쟁은 금융 개혁과 후속 규제 개혁 맥락에서 선두로 돌아왔다. 전통적인 포획 설명이 규제 정치학에 대해 타당한 설명을 제공하는지는 의문의 여지가 있다. 왜냐하면 "포획"의 기본 메커니즘이 제한적으로 적용될 수 있고, "포획"을 지지하는

경험상 증거가 제한적이기 때문이다. 그럼에도 "포획"에 대한 관심은 강력한 이해관계에 대해 잠재적인 점검을 도입하는 다수 메커니즘이 만들어지고 있다. 여기에는 다음이 포함된다.

- 비용이 적으면서 잠재적 비행에 대해 의사 결정자에 경고하는 내부고발 및 정보 생성 장치의 창안.
- 규제 의사결정자가 다양한 이해관계자들과 협의 및 관계하도록 요구하는 절차적 장치의 제공.
- 특정한 관심사(및/또는 그들의 대표자)에 권한을 주기 위한 규제 거버넌스 조직.

포획 외에, 규제 제도 설계의 주요 과제 중 하나는 "신뢰할 수 있는 공약", 즉 정책 뒤집기에 덜 취약한 제도를 설계할 수 있는 방법을 보장하는 것이다. 그 결과 규제 제도는 과거 수십 년에 걸쳐 상당한 관심을 불러일으키고 있다. 정책 뒤집기 가능성 축소는 투자의 장려라고 일컬어진다(Levy and Spiller, 1994, pp. 201-46). 더욱이 제도 설계는 정보 비대칭, 즉 규제 받는 당사자가 규제기관보다 더 많은 정보를 가지고, 그에 따라 이 비대칭을 그들의 이익을 위해 이용한다는 관념("회피" 및 "표류")과 관련이 있다. 이와 마찬가지로 기관의 행동에 대한 정치적 감독이 효과적으로 실시될 수 있는 방법에 관한 우려가 있었다.

"정치화" 및 "독립성"에 관한 논쟁 맥락에서 신뢰할 수 있는 공약이라는 문제에 많은 관심이 있었다. 신뢰할 수 있는 공약은 개인 투자자를 보호해야 한다. 신뢰할 수 있는 공약에 대한 갈등은 한편으로는 안정성과 일관성 요구, 다른 편으로는 융통성과 조정(경제적 변화 및/또는 선거 변화의 이유로) 간의 긴장과 관련된다.

정보의 비대칭에 관한 우려는 주로 투명성과 책무에 관한 논쟁을 불러일으켰다. 이 절에서는 현대의 논쟁에서 더 현저하게 (다시) 부상 중인 세 가지 주제인 규제 기관, 협의 및 조정의 거버넌스를 더 자세히 검토한다. 마지막으로 이 절에서는 의제가 규제 능력 개발로 방향을 잡아야 함에 대해 논한다.

*규제 제도의 거버넌스*: 규제 기관이 어떻게 설계되어야 하는지에 관한 문제는, 예를 들어, 규제 독립성 지수를 개발하려는 사람들 사이에 상당한 관심을 유발했다(OECD, 2014a)(Hanretty and Koop, 2011, pp. 198-216). 이 지수들의 표준적인 특징에는 임명 방식, 임기, 의사 결정 규칙(부처의 거부권 등), 자금 준비 및 관할 경계가 포함된다. 자금 조달이 정부 예산 사이클과 연계될 경우 대개 문제가 있는 것으로 간주된다. 그러나 자금조달원은 자금조달의 변동성보다는 덜 중요하다고 주장될 수 있다.

한 가지 주요 과제는 규제 제도의 거버넌스 검토를 위한 이론적 근거이다. 다르게 표현하면, 주요 관심이 "신뢰할 수 있는 공약", 즉 선출된 정부의 준독립성을 알리는 신호에 부착된 중요성 중 하나인지, 아니면 정보 비대칭 중 하나, 즉 상당한 의사결정 권한이 있는 선출되지 않은 기관이 더 많은 책임을 지는지? 규제 제도의 거버넌스 기초가 되는 논리가 무엇이든 이 논쟁은 다음 쟁점들에 의해 형성된다.

- 규제 목표에 고유한 모순된 성격. 규제 제도는 경제 효율성 목표부터 사회 형평성까지, 환경 문제에서 공급 보안 문제까지 다수의 목표를 결합해야 한다. 여러 목표에 대한 명시적인(법령상의) 약속이 없더라도, 규제 결정은 언제나 다양한 영향을 미친다(Prosser, 2010). 다시 말해서 규제 의사결정은 본질적으로 경쟁하는 가치와 "교묘한 문제"의 처리에 관한 것이다. 이러한

상충관계 측면에서 규제기관에 자신들의 의사결정에 대해 투명하게 보고하라고 요구하는 것은 타당하다. 그러나 이러한 보고는 매우 정치적인 것으로 간주될 수 있다. 마찬가지로 장관/장관급 부처에서 규제기관들이 특정 목표에 중요도 순서로 접근하는 방법에 대한 명확한 표시를 제공할 수 있을지 또는 제공해야 하는지에는 의문의 여지가 있다. 성과 계약이나 "기대서"와 같은 "적절한" 정치적 프레임워크 결정에 대한 긴장도 항상 있을 것이다.

- "자율성"에 대한 정당한 정치적 관심과 수요 사이의 흐릿한 경계선. "독립성"이 추가 약속(및 유리한 정책 성과)을 위해 제공하는 기능상 주장은 공식적인 자치가 훼손될지도 모르는(공식적인 행위 또는 비공식적 행동을 통해) 다양한 방법에 대한 충분한 고려를 제공한다. 고객 가격과 투자에 대해 경쟁적인 요구 또는 시장에서 경쟁하는 공급자 지원이나 방해의 정치적 이점과 같이 선거상으로 민감한 정책 분야의 정치적 관심의 편차에 대한 정책 분야에 걸친 여러 통찰력이 있다. 고유한 상호 의존성이 정치적 의사 결정과 규제 의사결정 사이에 존재한다.

- 자율성을 설명하기 위한 평판의 중요성. 최근의 연구를 보면 규제기관의 자율성은 형식적인 제도 규정과는 관련이 적고 평판과는 관련이 높다. 이런 사실은 형식적인 절차나 법률 규정보다는 규제기관의 능력과 규제 체제를 강조해야 함을 시사한다.

- 서로 다른 책무와 투명성 규정의 유용성.

책무와 투명성을 장려하기 위한 수단들은 여러 가지 메커니즘을 강조하고 있다. 책무는 일반적으로 제재에 의해 뒷받침되는 설정 문제에 대해 보고하기 위한 요구로 정의된다. 투명성은 외부 감시에 대한 과정의 개방성으로 정의된다. 예를 들어 네덜란드 등의 일부 규제기관은 자신들의 활동에 대한 보고 의무 요구 이상으로 보고한다(Koop, 2014, pp. 565-81). 영국에서는 각 부처별 특별위원회 수립 전에 특별 규제기관에 대한 사전 인사청문회가 증가하고 있다. 그러나 이러한 메커니즘과 그 밖의 보고 의무들이 정치적 책무를 강화하는 것으로 간주될 수 있지만, 이러한 수단들이 시민들(즉, 공공서비스 이용자)의 시각으로 볼 때 규제 체제의 정당성을 증가시키는 지에는 의문의 여지가 있다. 공공서비스의 투명성에 대한 초점(이용 가격과 품질 정보를 장려)은 선택을 개선하여 포괄적인 성장에 기여함으로써 상당한 이득을 제공한다. 그 밖의 규제기관이 홍보를 추구하는 것은 규제 서비스 및 제품의 품질에 대한 우려로 이어질 수 있으므로 덜 바람직하다. 더 일반적으로 말하면, 예를 들어, 고도의 위험 규제에 대한 책무와 투명성에는 한계가 존재한다. 성과 관리에 대한 문헌을 보면 "힘든" 책무와 투명성 규정은 도박을 조장함을 또한 시사하고 있다.

- 사법 견제와 균형의 존재. 사법 심사 및 항소는 규제 체제의 정당성과 책무의 중요한 원천이다. 동시에 사법 심사 및 항소는 규제에 대한 상당한 비용을 대표하며, 서로 대립관계에 있는 규제 관계는 바람직하지 않은 것으로 간주된다. (성공적인) 핏박이 규제 품질의 효과적인 지표인지는 논쟁의 여지가 있지만, 최소한 규제기관들의 위험 수용 범위를 어느 정도 반영한다. 항소 사건의 패배가 반드시 규제 작업의 질에 대한 비판을 의미하지는 않지만, 그럼에도 광범위한 심사 절차로 인해 발생하는 기회비용에 관한 문제가 존재한다.

*협약:* 협약은 "좋은 것"이라는 거의 보편적인 동의가 있다.

네 가지의 주요 이론적 근거가 전통적으로 강조되고 있다. 협약이 규제의사결정을 위한 증거의 기반을 증진한다고 알려져 있다. 두 번째로 협약은 다양한 이해관계자의 참여를 증진한다. 세

번째로 협의는 외부 투입과 감시가 통상적인 결정에 관여한다는 점에서 의사결정 통제 의 한 방법이다. 마지막으로 협의는 또한 의사결정의 정당성 향상에 중요하다고 간주된다.

그러나 얼마나 더 많은 증거, 참여, 통제, 정당성이 협의를 통해 조직될 수 있을지는 더 큰 논쟁거리이다. 주요 과제 중 하나는 다양한 이해관계자들이 협의에 기여하도록 권장하는 것이다. 협의에는 비용이 들며, 규제기관과 그 밖의 의사 결정자들이 누구와 언제, 어떻게를 선택하는 방법이 중요하다. 이에 따라 협의과정이 "유력한 용의자"(즉, 잘 확립된 이해관계)의 견해만을 권장하고, 사실상 의사결정을 개선하는 제한된 세부정보만을 제공하고, 의사결정을 지연시키고, 정당성 추가에 제한적으로만 사용된다는 비판을 받는다.

이러한 우려들은 전문지식에 관한 문제가 발생하는 경우("누구의 과학?") 위험 규제 분야에서 발생하며, 현직과 신규 진입자 사이의 이해관계가 균형을 이룰 필요가 있는 자유화 시장의 영역에서 특히 발생한다. 표 1.2는 협의에 대해 제시된 이득과 문제의 개요를 제공한다.

표 1.2. 협의의 장점과 문제의 개요

<p><b>"다양성 증가"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 더 많은 예기치 않은 정보: 협의 채널의 다양성은 포획 위험을 줄임</li> <li>- "적절한" 정보 탐지의 어려움</li> </ul>	<p><b>"합리성 증가"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 더 많은 전문 지식: 정책 결정의 합리성 향상</li> <li>- 협의비용 변수 정의의 어려움(기간/시간/심도)</li> </ul>
<p><b>"도전 증가"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 더 많은 비즈니스 행위자 참여 - 정치인/관료의 과잉 규제에 대한 유인을 줄인다</li> <li>- 잘 조직된 이익과 조직되지 않은 이익의 균형 달성의 어려움</li> </ul>	<p><b>"참여 증가"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 더 많은 참여 - 정당성 향상과 일반인이 아닌 행위자의 참여</li> <li>- 의견/ 이해관계자의 프로세스 및 가중치에 대한 순서 유지의 어려움</li> </ul>

그 외에도 협의 과정은 시기의 문제에 직면한다. 조기 협의를 하면 여러 옵션 검토에 대한 융통성이 증가하지만, 변수가 너무 모호한 것으로 간주되어 이해관계자들의 관심이 제한적인 것으로 나타날 수 있다. 늦은 협의는 옵션 선택이 이미 완료되어버리는 문제가 발생할 수 있다.

협의 프로세스를 제도화하기 위해 여러 가지 방법이 조사되고 있다. 그 중 하나는 준수할 절차 상의 가이드라인을 제공하는 것이다. 다른 하나는 협의과정을 수용하기 위한 신기술 이용의 장려이다. 크라우드소싱과 같은 시도(또는 증거 제출 비용 절감을 위한 다른 "디지털" 수단)가 다양한 국가에서 등장했다. "불필요한 요식" 분야에서는 영국 정부가 주목할 만한 "불필요한 요식 거부"를 실천하고 있다. 디지털 정부 형태 과정에는 다수의 장점이 있을 가능성이 높으며, 참여 비용을 낮추고, 분산된 접근법을 허용하며, 그에 따라 규제 의사결정에 대한 증거와 정당성 기반을 향상시킬 가능성이 높다.

이 증거는 이 활동들이 서로 다른 협의 프로세스 품질을 권장하지 않음을 시사한다. 고품질 정보와 저품질 정보를 구분하는 방법, 동원 가능하기 쉬운 행위자 외의 행위자가 기여하게 하는 방법, 제공되고 있는 정보의 품질을 보호하는 방법, 우선적으로 어떤 이해관계가 있는지

확인하는 방법에 대한 전통적인 우려가 남아 있다.

**조정:** 조정 주제는 효과적인 규제에 관한 현대의 논쟁에서 갈수록 더 유행하고 있다. 조정은 과정과 결과 모두로 이해된다. 조정은 규제 당국의 분산된 성격 때문에 등장할 필요가 있다. 규제의사결정은 초국가적/다국적, 국가적, 지역적, 현지 차원의 정부 간에 분산되어 있다. 마찬가지로, 국가 차원에서, 여러 조직 간에 분산된 경우가 많다(Wegrich and Stimac, 2014; Lodge, 2014).

이런 분산은 조정에 대한 필요를 발생시킨다. 조정은 공공 행정에서 지속되는 쟁점이다. 왜냐하면 서로 다른 조직의 의제와 우선순위에 대한 부분적인 관심과 자율성과 "전문 영역"에 관한 우려, 우선순위에 대해 경쟁하는 이해관계 때문에 어려움이 발생하기 때문이다. 시스템에 걸친 이해관계의 부문별 우려에 대한 이러한 편향 주의의 예는 경쟁 정책의 폭 넓은 개발보다는 자체 분야 내 역학에 대해 우려할 수 있는 경제 규제기관일 수 있다.

조정이 고민거리임은 널리 인정되지만, 조정이 왜 문제인지에 대한 이유에 관해서는 언급이 적다. 마찬가지로 조정 문제가 등장하는 분야에 대해서도 거의 주의를 기울이지 않고 있다.

- "부상하는 쟁점"이 지나치게 중첩되거나 적게 중첩되는 문제를 경험할 가능성이 높을 경우의 이슈포트폴리오 할당에 대한 관심. 서로 다른 조직이 같은 분야에서 책임을 주장할 때 중첩이 발생하며, 모순된 자문이나 요구로 이어질 때가 많다. 이러한 문제들은 특히 집행 시에 존재한다고 언급된다. 일부가 겹치는 것은 조직 관심의 부재와 "아무도 책임지지 않는" 문제로 정의된다. 이런 현상은 공식적으로 책임이 할당되지 않거나 규제기관의 관심이 부족한 상태에서 다른 기관들이 특정한 쟁점에 관여할 때 등장한다.

- 의사결정을 위한 증거 기반을 개선할 수 있도록 여러 조직 간 정보 교환에 대한 관심. 주요 쟁점 중 하나는 여러 규제 기관 사이에 정보 교환 관행을 정착시키는 것이다. 비밀유지 계약에 대한 쟁점 외에, 정보 교환 문제는 부분적인 관심에 관한 것이다. 한 행위자가 보유한 일부 정보가 이 정보를 가진 행위자에게는 아니겠지만 다른 규제 행위자에게는 매우 중요할지도 모른다.

- 서로 다른 조직의 다른 접근법 문제와 그에 따른 모순 조장으로 인한 의사결정의 일관성에 대한 관심. 이 문제는 서로 다른 규제 및 경쟁 기관에서 유사한 문제를 처리하기 위해 서로 다른 방법론과 원칙들을 개발할 때 등장한다. 이는 전반적인 불확실성을 생성한다.

조정에 대한 별도의 쟁점은 다수 부문 규제의 문제이다.

일부 국가에는 부문 간 공익사업 규제기관이 있다(네덜란드는 통신과 경쟁 당국을 병합함, 독일은 점진적으로 인프라 구조 규제기관을 만들고 있음). 다른 국가들은 부문별 초점을 유지하고 있다(통신이나 에너지 등의 부문 내 일부 병합과 함께). 부문 간 기관들이 부문 기관들보다 더 잘 "기능하는지"는 조사할 문제이다. 그러나 규제 "성과"에 대한 주요 의문은 폭넓은 투자 장려의 쟁점이라기보다는 주로 전문 기술 관리와 규제의 일반적인 문제 처리에 기초를 두고 있다.

위의 쟁점은 어떤 한 차원의 정부 규제기구에만 적용되는 것은 아니다. 규제 체제는, 특히 유럽연합이라는 맥락에서, 다차원 특성과 관련된 행위자의 다양성이 특징이다. 따라서 조정 과제는 수직 및 수평 기준 모두에 등장하며, 대체로 비슷한 공식적인 조치에도 서로 다른 부문 경험들이 편차의 증거를 제공한다. 따라서 "경계를 초월한 규제" 분야의 조정 과제에 대한 인식이 있어야 한다. 이 과제는 위에서 파악한 문제들에 따라 분석될 수 있다.

이 논문은 규제개발과 규제정책에 대한 미래 의제가 규제 능력에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 규제능력은 행위자들이 자신들의 공식 능력을 행사할 수 있는 방법과 관련된다. 조직 행동의 설명에 관해서는 공식적인 제도 규정은 제한적으로 관련이 있다는 인식을 따른다.

언급한 바와 같이, "평판" 개념이 일부 기관이 다른 기관보다 더 자율성이 승인되는 이유에 대한 설명으로 점점 더 영향력이 있다. 평판의 원천은 네 가지 특성에 존재하는 것으로 간주된다.

- 기술: 전문가 판단 제공 능력
- 성과: 바람직한 결과와 성과의 달성
- 절차: 필요한 절차 상 요구 준수
- 도덕: "도덕적" 합의를 반영하는 결정 도달

"규제 성과" 평가에 대한 새로운 관점의 제공(OECD, 2014d) 외에, 규제정책 발전에 관심을 둔 의제에 대한 과제는 절차 상의 요건 준수에서 발생하는 평판 획득을 다루는 것 이상이다. 기술 능력은 부분적으로 어떤 하나의 질문과 관계가 있게 되는 학문의 전문지식으로 이해될 수 있다("주제 전문 지식"). 특정 문제에 대한 서로 다른 학문적 관점(법률가 대 경제학자) 간에 충돌이 발생할 수 있다. 더 일반적으로 말하면, 기술 능력은 "능력 있는" 것으로 간주되기 위해 어떤 규제 체제에 필요한 다수의 핵심 능력으로 한층 더 구별될 수 있다.

- 조직적, 법적 능력: 표준 설정, 정보 수집, 행동 변경을 위한 기량과 능력. 여기에는, 표준 설정의 여러 규제 대안들을 검토할 능력, 또는 규제 받는 행위자의 동기 부여와 능력의 이해에 대해 민감한 검사 및 집행 전략을 고안할 능력이 포함된다.
- 분석 능력: 정보 평가, 미래동향 이해, "최첨단" 이해 기량 및 능력. 이러한 기량과 능력은 경제, 사회 동향과 비즈니스 행태 변경으로 이어질 수 있는 시장의 변화 반영에 특히 중요하며, 성과 관리 체계(예를 들어, 전과자의 재범률) 평가에도 필요하다.
- 조정 능력: "경계에 걸친" 활동 제공을 위한 기량과 능력. (여러 종류의) 전문지식은 대개 규제 사무소 외부에 위치하므로, 여러 전문지식 출처를 모을 필요가 있으며, 다양한 이해관계자와 신뢰할 수 있는 방법으로 소통할 수 있는 능력이 필요하다.

포괄적인 성장을 지원하기 위한 규제와 규제정책의제 개발과제는 어떤 주어진 분야 내 서로 다른 행위자들 간에 이 능력들이 존재함을 인정하기 위한 것이다. 따라서 규제정책을 지원하는 어떤 한 규제기관이나 조직 단위에 초점을 맞추는 것은 제한적인 가치만이 있을 뿐이다.

규제와 규제정책 개선을 위한 의제개발 측면에서 많은 것이 달성되고 있다. 그러나 이 논문에서 파악한 과제들은 이 수단들을 적용해야 하는 사람들에게 의한 제한적인 열의만을 보여주는 공식기구 채택을 넘는 접근법이 필요하다. 미래 의제는 그들의 정치적 타당성과 자원에 미치는 영향의 관점에서 이 수단들을 고려해야 한다. 더 폭넓게 말하면 규제능력 개발의제에는 규제의 "고립을 탈피하는" 다음 이니셔티브들이 포함될 수 있다.

- 해결책보다는 문제로 출발하기. 모든 개혁 논쟁의 주요 문제 중 하나는 해결책에서 문제를 찾는 것이다. 문제에 집중하는 접근법은 규제기관이 자체 지식을 갱신하는 방법, 행동에 영향을 주는 방법, 경제 거래비용 절감을 위해 규제의 비용편익을 평가하는 방법, 다양한 종류의 위험을

다루는 방법 등의 일반적인 규제 활동에 영향을 미치는 일반 과제들에 초점을 맞추려 한다. 이것은 또한 채용에 대한 관심의 향상을 허용한다.

- 주제 상호평가. OECD 규제 검토에서 많은 것을 습득했다. 이 의제 형성을 위해, 규제 검토는 전반적인 "접근법" 보다는 규제의 특정한 일반 과제에 초점을 맞출 수 있다. 예를 들어 이러한 접근법은 규제 기관들이 "부상하는 위험들"에 대한 이해를 개발하여 이 위험들을 자신들의 일상적인 관행이나 공익사업 가격 설정에 통합하는 방법에 초점을 맞춘다.
- 여러 규제 경험 수집. 특정한 부문("규제정책", "에너지 규제")에 규제 관심과 교육이 집중되고 있다. 그러나 많은 일반 규제 문제가 여러 규제기관에서 공유되고, 규제의 여러 부문과 수준에서 행위자들을 함께 결합하기 위해 개발할 영역에 대한 범위가 존재한다. 여기서 과제는 공개 토론을 장려하는 것이며, 이러한 장려에는 "비공개" 환경의 수립이 필요할 수 있다. 한 가지 이러한 이니셔티브는 영국의 "경제 규제 네트워크", 또는 브라질의 PRO-REG 이니셔티브로서 규제의 일반적인 질문 내 교육 과정을 위해 서로 다른 연방 및 지역 규제를 결합하는 것이다.
- 규제 구성과 수단의 더 많은 일반적인 검토. 뉴질랜드 생산성 위원회(위에서 언급한)와 함께, 아주 소수 국가만이 경제 규제와 비경제 규제에 대한 종합적인 검토 개발을 추구한 점은 주목할 만하다. 독일의 독점위원회 또한 경제적 시장 규제 검토에 대한 역할을 했다.

## 결론

규제정책이 정부 체제 내에 포함되고 있다. 규제정책은 또한 정부들 간에 경제 성장을 추진하기 위해 폭넓은 정책과 연계되고 있다. 각국 정부는 서로 다른 성장 전략에 착수했으며, 그 전략 내에서 규제정책의 역할은 차이가 있다. 이것은 개혁 제안에 찬성하는 사람들과 반대하는 사람들의 압력 정도와 방향은 그에 따라 다름을 뜻한다(서로 다른 정치 체제에 의해 도입된 변화를 넘어).

규제정책은 항상 양면적인 지지에 직면하게 될 것이다. 한편으로 정치경제적 관심이, 특히 상징적인 이유로 "효과적인 규제"를 승인할 것이다. 다른 한편으로는 "효과적인 규제" 시도가 어떤 정부의 개입도 규제 변화에 의해 영향 받는 사람들에게는 "성가시다"고 주장하는 사람들의 반대로 이어질 것이다.

마찬가지로 규제정책수단의 수용에 초점을 맞추는 지표 수립은 통찰력이 있으면서 포괄적 성장을 촉진하는 수단과 정책 도입을 용이하게 하기 위해 이름 짓기와 부끄러움 효과를 유발할 수 있다. 그러나 이 과제는 넓은 의미로 효과적인 규제에 대해 의미 있는 관행의 채택을 넘어 이동하는 것이다.

그렇게 함으로써 규제정책의 기여는 비즈니스에 대한 행정비용이나 준수비용을 단순히 절감하는 것이 아니며 시장 접근 자유화에 관한 것도 아닌, 경제사회 활동을 촉진하기 위한 행정 능력의 기반구조 확립에 관한 것이다. 이러한 접근법은 또한 "효과적인 규제" 의식이 수행되지만 규제의 실제 품질에 대한 어떤 영향도 없다는 의미에서 규제에 대한 "실질적인" 의사결정과 분리되지 않음을 의미한다. 이러한 접근법은 또한 규제정책이 "효과적인 규제" 준수가 실제 규제의 품질을 저하시키는 그러한 정도에 대한 의사결정을 왜곡하게 되는 잠재적 문제를 줄인다.

프로세스 중심 의미에 대해 반영하는 것은 개혁을 지원하기 위해 잠재적인 경로를 제안할 수 있는 이점을 제공한다. 그러나 규제정책 능력을 발전시키기 위해 문제 중심의 접근법이 필요하다. 이러한 접근법은 규제정책이 어떻게 왜 특정한 메커니즘이 바람직한 효과를 낼 것인지 물음으로써 해결을 추구하는 일반적인 과제에 초점을 맞춘다. 그러나 이러한 초점은 반드시 비밀유지 정도가 필요한 상호 검토 프로세스를 기반으로 한다. 두 번째 의미는 규제정책 의제가 개혁 이니셔티브 계산을 넘어 이동해야 하며, 제안된 수단이 의미하는 능력의 전제조건 종류의 분석을 향해 이동해야 한다. 소위 규제 거버넌스 개혁에서 규제 능력이 매우 요구되는 것이 입증되고 있지만, 이러한 요구는 거의 인정되지 않고 있다. 이러한 접근법은 처음에 언급한 규제에서 진단된 결함을 해결할 기회를 제공한다.

## 주석

1. 예를 들어, 부동산 중개인은 평소에 의문스러운 비즈니스 관행을 방해할 수 있는 규제의 "비용"에 항상 노출될 것이며, 개인 주택 판매자와 구매자는 규제 부족에 따른 (적지 않은) 비용에 거의 드물게만 노출되고 규제 부재에서 부분적으로 이익을 본다.
2. 이 과제들 중 일부는 국제 협력에 관한 논쟁과 ([www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm)) 다층 규제 ([www.oecd.org/gov/regulatory-policy/successful-sub-national-practices.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/successful-sub-national-practices.htm))에서 다룬다.

## ***Bibliography***

- Ayres, I. and J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Baldwin, R. (2010), "Better Regulation: The Search and the Struggle" in Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 259-278.
- Baldwin, R. and J. Black (2008), "Really Responsive Regulation", *Modern Law Review*, Vol. 71, Issue 1, pp. 59-94.
- Baldwin, R., M. Cave and Lodge (2012), *Understanding Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Balla, S. and B. M. Daniels (2007), "Information technology and public commenting on agency regulations", *Regulation & Governance*, Vol. 1, Issue 1, pp. 46-67.
- Black, J. (2007), "Tensions in the regulatory state", *Public Law*, pp. 58-73.
- Black, J. (2005), "The emergence of risk-based regulation and the New Public Management in the UK", *Public Law*, pp. 512-49.
- Black, J. (2002), "Critical reflections on regulation", *CARR discussion papers*, No. 4, London School of Economics, London.
- Black, J. and R. Baldwin (2010), "Really Responsive Risk-Based Regulation", *Law and Policy*, Vol. 32, Issue 2, pp. 181-213.
- Carpenter, D. (2010a), "Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration", *Perspectives on Politics*, Vol. 8, Issue 3.
- Carpenter, D. (2010b), *Reputation and Power*, Princeton University Press, Princeton.
- Carpenter, D. and D. A. Moss (2014), "Introduction" in D. Carpenter and D. A. Moss (eds), *Preventing Regulatory Capture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coglianesse, C. and D. Lazer (2003), "Management Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals", *Law & Society Review*, No. 37, pp. 691-730.
- Coglianesse, C. and E. Mendelsohn (2010), "Meta-regulation and self-regulation" in Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 146-68.
- Grabosky, P. (2013), "Comment: Beyond Responsive Regulation", *Regulation & Governance*, No. 7.
- Hanretty, C. and Koop, C. (2011), "Measuring the formal independence of regulatory agencies" *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, Issue 2, pp. 198-216.

- Helm, D. (2009), "The evolution of infrastructure and utility ownership and its limitations", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 32, Issue 3, pp. 411-34.
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones and T. Travers (1999), *Regulation Inside Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Koop, C. and M. Lodge (2014), "Exploring the co-ordination of economic regulation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, Issue 9.
- Levy, B. and P. Spiller (1994), "The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative study of telecommunications regulation", *Journal of Law, Economics and Organisation*, Vol. 10, Issue 2, pp. 201-46.
- Lodge, M. (2014) "Regulatory Capacity" in M. Lodge and K. Wegrich (eds), *Problem Solving capacity of the Modern State*, Oxford University Press, Oxford.
- Lodge, M. (2013), "Crisis, Resources and the State", *Political Studies Review*, Vol. 11, Issue 3, pp. 378-90.
- Lodge, M. (2008), "Regulation and the Regulatory State", *West European Politics*, Vol. 30, Issue 1, pp. 280-301.
- Lodge, M. and K. Wegrich (2014), "Crowdsourcing and regulatory reviews: a new way of challenging red tape in British government?" *Regulation & Governance*, doi: 10.1111/rego.12048.
- Lodge, M. and K. Wegrich (2012), *Managing Regulation*, Basingstoke, Palgrave. McAllister, L. (2010), "Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity", *Law & Policy*, Vol. 32, Issue 1, pp. 61-78.
- May, P. (2003), "Performance-based regulation and regulatory regimes: the saga of leaky buildings", *Law & Policy*, Vol. 25, Issue 4, pp. 381-401.
- May, P. and S. Winter (2000), "Reconsidering styles of regulatory enforcement", *Law & Policy*, Vol. 22, pp. 143-173.
- National Audit Office (2008), *The Administrative Burdens Reduction Programme*, National Audit Office, HC 944, Session 2007-08, London.
- OECD (2014a), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2014b), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles For Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2014c), "International Regulatory Co-operation", [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/irc.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/irc.htm) (accessed June 2014).
- OECD (2014d), "Measuring Regulatory Performance", [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm) (accessed June 2014).
- OECD (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>
- Parker, C. (2014b) "Twenty Years of Responsive Regulation: An Appreciation and Appraisal", *Regulation & Governance*, Vol. 7, Issue 1.

Parker, C. (2006), "The compliance trap: the Moral Message in Responsive Regulatory Enforcement", *Law & Society Review*, Vol. 49, Issue 3, pp. 591-622.

Productivity Commission (2014), "Regulatory Institutions and Practices", Productivity Commission, Wellington, June, [www.productivity.govt.nz/sites/default/files/regulatory-institutions-and-practices-final-report.pdf](http://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/regulatory-institutions-and-practices-final-report.pdf).

Prosser, T. (2010), *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy*, Oxford University Press, MoM, Oxford.

Simon, H. (1946), "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Vol. 6, Issue 1.

Radaelli, C. and F. de Francesco (2010), "Regulatory Impact Assessment" in R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge (eds), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 279-301.

Wegrich, K. (2009), "The administrative burden reduction policy in Europe", *CARR discussion paper*, Vol. 52, LSE, London.

Wegrich, K. and V. Stimac (2014), "Coordination Capacity" in M. Lodge and K. Wegrich (eds), *Problem-Solving capacity of the Modern State*, Oxford University Press, Oxford.

## 2장

# 규제영향평가 및 규제정책

Andrea Renda<sup>1</sup> 저

이 장은 대부분 정부에 의한 RIA 적용과 성공, 과제를, 적절할 경우, 의회와 독립 기관, 제도(예: 무역 협상) 내 경험에 대한 간략한 언급과 함께 살펴 본다. 이 장은 정책, 제도적 장치, 구조의 비교분석과 RIA 적용에 관한 방법론과 사례연구 예를 제공한다. 이 장은 또한 규제정책 및 거버넌스 이사회의 <2012 OECD 권고 내 원칙 4>의 이행에 대한 OECD 및 그 밖의 국가들의 현재 상황을 알아본다.

1. Andrea Renda는 유럽정책연구소의 선임 연구위원이자 듀크대학의 George C. Lamb, Jr. 규제 연구위원이다.

## 서론

OECD 수준에서 규제영향평가(RIA: regulatory impact assessment)는 "제안된 규제와 기존 규제 및 비규제 대안의 긍정적, 부정적 영향을 비판적으로 평가하기 위한 체계적인 접근법"으로 정의된다.<sup>1</sup> 이러한 일반적인 정의가 필요한 이유는 RIA 정의 또는 그 변형의 일부인 영국이나 유럽연합의 영향평가(IA), 호주의 규제영향서(RIS) 등이 폭넓은 범위의 방법과 절차, 거버넌스 준비를 포함함으로써 너무 서로 달라 권위 있는 학자가 이 비교를 "사과와 배"를 비교하는 것과 마찬가지로 정의했기 때문이다(Radaelli, 2009, pp. 31-48).

각국 RIA 체계 간 목적과 범위, 방법에 차이가 존재하지만 RIA 문서는 유사한 구조를 따르는 경향이 있다. 전형적인 사전 RIA의 주요 단계는 다음과 같다.

- **문제 정의.** 이 단계는 일반적으로 문제 파악을 수반한다.

새로운 규제를 제안하려는 행정기관은 문제와 그 동인에 대한 파악과 자세한 설명을 요청 받는다. 정책 문제는 일반적으로 두 개의 서로 다른 그룹으로 분류된다. *시장의 실패*, 정보 비대칭, 시장 진입 장벽, 독점 권한, 거래비용 및 그 밖에 비효율적인 결과로 이어지는 시장의 불완전성을 포함함; 및 *규제의 실패*, 기존 규칙들로 원하는 결과를 달성하지 못하는 모든 경우, 및 갱신 및 철회의 근거가 있는 경우. 정책문제가 파악될 수 있는 다른 경우는 제안 관리가 새로운 정책 대상이나 목표와 충돌할 때마다 발생하며, 이에 따라 새로운 규제 개입이 필요하다. 예를 들어, 정부에서 2020년까지 광대역 보급 측면에서 새로운 목표를 정할 경우, 시장 실패 또는 규제 실패가 없더라도, 새로운 목표를 달성하도록 보장하려면 개입이 필요할 수 있다. 마찬가지로 RIA가 보조법에 적용될 때, 정책 행위의 근거가 의회에서 이행법이 필요한 새로운 부분의 주법을 채택했다는 사실에 뿌리를 둘 수 있다.

- **대체 규제 옵션의 확인.** 이 단계에서는 개입 필요성이 구체적인 정책 옵션으로 전환되어야 한다. 국제적, 국가적 차원의 가용 지침에서는 가벼운 규제, 정보를 통한 규제, 원칙 중심 규제 등을 "가혹한" 규제의 대안으로 권장하며, 자기규제와 공동규제와 같은 대안 형태 개입이 선택된 규제책이 당면한 문제와 불균형하지 않도록 보장하기 위해 충분히 고려되는 경우가 많다.

- **자료 수집.** 이 단계는 중요하다. (탁상 조사 외에도) 전화와 대면 인터뷰에서 설문지 배포, 온라인 설문조사 및 협의의 조직, 규제 당국 간 협조(예: 부처, 세관 당국, 경찰 등), 포커스 그룹, 델파이 방법(특히 행정 부담 측정에서), 스톱워치 방법 등까지 각종 실증적인 방법을 사용할 수 있다.<sup>2</sup> 필요한 자료의 양과 자료수집에 사용할 방법은 경우에 따라 다르며, RIA와 균형을 이루어야 한다. 가용 자료와 정보는 일반적으로 다음 평가단계의 정확도에 맞추어 기능하도록 계획된다. 자료가 없을 때는 경제 모델링도 가능하며, 특히 법률과 경제 논문에서 사용되는 것과 같은 행동 모델과 계량경제 모델을 통해 가능하다.

- **대체 옵션 평가.** 이것은 RIA의 핵심 단계로서 여러 기법을 통해 수행될 수 있다. 가장 일반적인 것은 비용효과분석(CEA), 비용편익분석(CBA) 및 위험분석이다. 조사할 옵션에는 "기준선"이나 "정책 변경 없음"으로 불리기도 하는 "제로옵션"이 항상 포함되어야 한다. 하지만 "현상 유지" 시나리오와는 혼동하지 말아야 한다. 왜냐하면 현상 유지는 새로운 규제 개입 없이 정책 문제의 진화를 포착하기 때문이다.<sup>4</sup> 가용 자료와 RIA 실천 깊이에 따라 평가는 양적 또는 질적일 수 있으며, 이 둘을 합한 것일 수도 있다.

- **선호되는 정책옵션 식별.** 가용 옵션들을 정밀하게 조사한 후 가장 바람직한 옵션을 식별하기 위해 비교한다. 이것이 반드시 시행하여야 하는 옵션은 아니다. 왜냐하면 RIA 자체는 가장 적절한 행위를 선택하는 정책 결정자를 대체하는 것이 아니고 지원하는 것일 뿐이기 때문이다. 국제 지침 문서에서 바람직한 옵션은 심도 있는 평가가 적용되어, 주로 미래 영향을 정량화하기 위한 것이다.

- **모니터링 및 평가 준비.** 국가적 RIA 체계가 더욱 더 필요해지면서, RIA 문서는 또한 선택 정책 조치의 영향을 시간 경과에 따라 모니터 할 수 있는 방법을 지정하고, 미래에 조치를 수정하기 위한 명확하고 효율적인 시간 범위를 지정해야 한다. 그 외에도, 사전 단계에 지표를 선택할 수 있을 경우, 사전 단계에 이어지는 중간 및 사후평가를 용이하게 한다.

본 장은 대부분 정부에 의한 RIA 적용과 성공, 과제를 살펴보고 적절할 경우, 의회와 독립기관, 제도(예: 무역 협상) 내 경험에 대한 간략한 언급과 함께 살펴 본다. 본 장은 정책과 제도적 장치, 구조의 비교 분석과 RIA 적용 방법론과 사례연구 예를 제공한다. 그 밖에도, 이 장에서는 <규제정책 및 거버넌스 이사회 권고 내 원칙 4>의 이행(아래 박스 2.1 참고, OECD, 2012)에 대한 현재 상황을 알아보고, RIA에 대한 <OECD 규제정책 전망 2015(OECD, 2015)> 투입과 RIA 최적 기법 원칙 개발에 대해 알아보는 것이 목적이다.

본 장은 <2012 OECD 권고>에 포함된 원칙과 처방 측면에서 RIA 진화를 심도 있게 살펴보고, RIA의 미래 진화에 대한 여러 제안을 제공하고, 더 일반적으로는, 보다 최근의 학문적 통찰력 측면에서, 그리고 미래 기술과 시장 발전 시각에서도 규제정책에 대한 제안을 제공한다. 반복을 피하기 위해, 이전 OECD 간행물을 참고하고, 독자의 중간에서 고급 수준의 이해를 가정한다.

본 장의 나머지는 다음과 같이 구성된다. 첫 장은 과거에 선진국과 개발 도상국에서 RIA 도입으로 이어질 수 있는, 그리고 이어진 주된 "공식적" 동기의 RIA 사례를 요약한다. 이것들은 효율성 및/또는 부담 경감, 투명성과 책무, 정책 일관성 및 유효성으로 구분된다. 이 섹션은 또한 규칙 단순화와 더 나은 비즈니스 환경에 대한 업계의 압력과 무역 협상에서 상대방의 압력, 국제 기부자들의 압력 등 과거 수십 년간 덜 공개적으로 언급된 이유가 일부 국가에서 RIA 시행에 기여한 것에 대해 언급한다. 다음 절에서는 다수의 국가 RIA 체계를 조사하고 범위, 목적, 방법론, 홍보, 분석된 체계의 거버넌스를 제공하여, 많은 국가의 상당한 채택 - 이행 격차와 함께 단편화 및 불균일성의 현저한 정도를 보여준다.

이러한 배경 하에 "RIA 도입 과제와 가능한 해법"에 대한 섹션에서 RIA 도입의 주요 현재 및 미래 문제들을 요약한다. 특히 정치적 헌신을 확보하기 위한 필요, 넓은 다중 이해관계자의 합의, 올바른 대인관계기술과 방법론적 준비 및 전반적인 정책 일관성에 무엇이 관련되는지를 요약한다. "RIA 체계와 가능한 해법운영과제" 섹션에서는 비용편익분석에서 고려되는 전통적인(신고전주의의) 효율성 개념을 초월하여 모든 영향과 폭넓은 조합의 공공 정책 목표가 고려되도록 보장하기 위한 필요를 포함하여, 성공적인 RIA 체계 운영과 연관된 과제를 논의한다. "요약과 주요 결론" 섹션에서는 결론을 내리기 위해 이전 섹션에서 내용을 가져온다.

### 박스 2.1. 규제정책과 거버넌스에 대한 이사회 권고 원칙 4

권고의 원칙 4는 정부가 다음을 추구해야 한다고 규정한다.

"규제영향평가(RIA)를 새로운 규제 제안의 공식화를 위한 정책 프로세스의 초기 단계에 포함한다. 정책 목적을 확실히 파악하고 규제가 필요한지와 규제가 목적 달성에 어떻게 해야 가장 효율적이고 효과적인지 평가한다. 규제 외의 수단을 고려하고 최적 접근법을 식별하기 위해 분석된 서로 다른 접근법의 상충관계를 파악한다.

원칙 4에 대한 지침을 규정한 권고에는 다음과 같은 추가적이면서 다소 구체적인 처방이 다수 포함되어 있다.

- 평가에서 일정한 형태의 비례성에 대한 필요, 즉 규제의 중요성에 따라 RIA 심도를 결정하는 기준의 필요.
- 사전 RIA 시작 필요와 함께 규제의 목표뿐 아니라 구체적인 정책 필요의 명확한 파악.
- 최적 규제 규제 선택 전에, 규제와 비규제 대안을 포함한 공공정책목표를 다룰 대체 방법을 고려할 필요, 여기에는 "기준 시나리오"가 항상 검토되어야 한다.
- 경제, 사회, 환경 영향을 고려한 규제의 복지 영향을 검토하는 종합적인 비용편익분석 채택의 필요.
- 시간 경과에 따라 누가 이익을 보고 누가 비용을 부담하는지 파악하는 규제 제안의 분배 효과 검토 필요.
- 규제, 교육, 자발적 표준의 결합을 통하는 등의 현대적인 접근법을 포함한 최대 순이익을 제공할 가능성이 높은 접근법 식별 필요.
- 가능할 때마다 그리고 예상되는 영향 정도가 노력을 정당화할 때마다 비용, 편익, 위험을 정량화할 필요, 그리고 형평성, 공정성 및 분배 효과 등 정량화하기 어렵거나 불가능한 영향들의 질적 설명 제공 필요.
- RIA를 규제 제안과 함께 공개적으로, 가능하면 협의 프로세스의 일부로 사용할 수 있도록 할 필요.
- 일반적으로 말해서, 경쟁과 소비자 복지를 증진할 해법 파악 필요.

출처: OECD (2012), 규제정책과 거버넌스에 대한 권고, OECD 출판, 파리.

## RIA 사례: RIA와 스마트 규제정책 도입을 위한 전통적 및 새로운 동기

RIA 도입은 성과 달성이 어렵고 중장기로만 나타나기 때문에 쉬운 작업이 아니고 정부에게는 반드시 가장 매력적인 것은 아님이 입증되었다.<sup>6</sup> 그 외에도 RIA는 시간소모적일 수 있고, 일반적으로 제도 설정과 공무원의 행동 변화가 필요하며, 절차 지향과는 다소 무관하고 오히려 성과 지향적이며, 결과 중심 사고방식에 가깝다. 그래서 RIA에는 정부 고위급 인사들의 지속적인 의지가 필요하다. 그렇긴 하지만 정부에서는 다양한 목적으로 RIA를 도입하고 있다. 각 국가에서 관찰된 모든 차이를 포착하는 것은 불가능하겠지만, 정부 차원에서 RIA 도입하는 가장 많은 동기는 다음과 같다.

- **효율성/부담 축소.** RIA에서 비용편익분석(CBA)과 비용효과분석(CEA)을 사용할 때, 그 사용이 덜 유효한 대안은 버리고 더 유효한 정책 옵션을 채택하는 행정부의 결정에 도움이 되어야 한다. 시간 경과에 따라, 정확하게 이행되면, 이 공공정책의 순이익 증가를 통해 더 큰 사회 복지로 연결되어야 한다. 그러나 아래에 더 자세히 설명한 바와 같이, 경제 효율성 개념은 종종 분배에 미치는 영향을 무시할 때가 많음을 상기해야 한다. 동시에, 일부 정부에서는 행정적 부담과 준수비용 감축이라는 한 가지 종류의 효율성에만 더 특별히 초점을 맞추고 있다. 아래에서 설명하는 바와 같이, 정부는 사전 정책 평가를 수행할 때 폭넓은 비용편익분석에 기초하여 제대로 갖춘 RIA 보다는, 경제적 측면에서 덜 종합적이고, 전달과 이행이 더 쉬워 보이는 특정한 방법론을 개발하고 좁은 범위를 추구한다.
- **투명성.** RIA는 공공정책의 투명성을 증진시킬 수 있다. 왜냐하면 RIA가 행정부에서 서면으로 자신들의 행동에 동기를 부여하도록 하고, 제안된 행동방향이 아무것도 하지 않는 옵션을 포함하여 가용 대안보다 더 바람직한 이유를 설명해주기 때문이다. 이런 방법으로, 행정부는 자신이 명시적이고 구조적인 근거 없이 결정을 내리는 "블랙박스"가 아님을 제시한다. RIA의 투명성 효과는 대중에게 공개할 때 당연히 더 중요하다. RIA 문서를 충분히 홍보하지 않으면, 이 절차 부가 가치의 대부분이 사라질 수 있다. 왜냐하면 이해관계자들이 RIA 내용에 접근할 가능성이 있으면(아마도 문서가 아직 진행 중일 때) 그 문서의 초안을 만드는 행정부를 자극하기 때문이다. 일부 국가(예: 이탈리아)에서 RIA 품질이 낮은 수준에 머물러 있다. 왜냐하면 정부에서 그 문서를 온라인으로 발표하는 결정을 하지 않기 때문이다.
- **책무.** RIA 사용은 또한 정부의 책임성을 강화한다. 즉 정책에 의해 생성되는 결과에 대한 정부의 책임을 높인다. 이것은 특히 새로운 규제나 법령을 제안하는 행정부에서 자신들의 RIA 초안을 만들 때 발생하며, 후자는 규칙의 초안 작성을 위한 주요 입력이 된다. 책무 효과는 또한 제안된 규칙의 영향을 열심히 모니터링하고, 소위 "정책 사이클" 내에서 시간 경과에 따라 평가할 때 더 강력하다. 정부에서 RIA와 중장기 정책 목적을 가진 개별 부분 법령의 일관성을 평가하기 위한 기초 방법론을 사용할 때 책무의 효과는 훨씬 더 강력하다. 여기에는 비용편익분석보다는 다기준 분석 사용이 일반적으로 필요하다(아래 참고, 효과 및 정책 일관성 아래).

- **관료주의 통제.** RIA 도입이 가능한 이유 중 하나(종종 덜 명시적으로 언급되지만)는 전문화한 관료주의 활동을 통제하기 위한 수단의 확립 필요성이다. 현대 정부는 위임과 감시 원칙에 기초하고 있으며, 그에 따라 정부 업무가 위임되어야 하는 전문 기관이 정부 수뇌부(OECD, 2015)에 의해 감독을 받고 있음을 의미한다. RIA는 정부 수뇌부에, 그들의 대리인과 동일한 수준의 전문지식을 정부 수뇌부에서 획득할 필요없이, 기관들이 하는 일에 대해 더 효과적인 통제를 가능하도록 하는 도구를 제공하는 수단으로 사용되고 있다(Posner, 2001; Sunstein, 1981). "본인- 대리인" 설정은 학술 문헌에서 연구되고 있으며, 특히 미국의 RIA 체계에 대해 연구되고 있다. 아래 "미국 RIA 모형: 간단한 소개" 섹션에서 설명하는 바와 같이, 정부 수뇌부의 대리인에 대한 통제 확대를 가져오거나, RIA를 통해 규제 결정 동기를 부여할 우수한 능력의 결과로 대리인에 대한 더 많은 규제 공간을 요청할 가능성도 가져왔다(Livermore, 2014).

- **효과성 및 정책 일관성.** 이것은 RIA를 정부의 장기계획 달성과 정부의제 실현의 도구로 사용함을 뜻한다. 이것은 RIA 도입 동기의 부상으로 간주된다. 사실, 다수 국가에서 정부의 장기 목표에 대한 제한적인 참고로 과거 수십 년에 걸쳐 RIA를 도입하려고 시도했다. 이것은 상당한 문제를 일으킬 수 있으며, 특히 RIA가 주법에 적용되고, 비용편익분석과 같은 방법론을 이용하여, 효율성에 보통 초점을 맞추면서 정부가 중장기에 대해 합법적으로 설정할지도 모르는 다양한 정책목표를 포함하지 않으면 문제가 발생할 수 있다. 아래에 더 자세히 언급하겠지만, RIA를 장기적인 정부 의제의 일관성과 유효성 강화에 사용하면 장단점이 모두 있다. 한편으로, 덜 표준적이면서 더 임의적인 방법론이 필요하며 (비용편익분석 보다는 다기준 분석), 다른 편으로, 민주적인 절차의 결과로(많은 국가에서) 정부에 의해 설정된 장기 목표를 가진 정부의 일상적인 규제활동과 직접 연계된다.

이런 내용을 배경으로 다수의 경고가 제기되어야 한다. 첫 번째로, 다수 국가에서 국가의 법적, 제도적 환경과의 양립성에 대한 주의 없이 RIA를 도입했다. 그리고 RIA 도입에 수반되어야 하는 규제 거버넌스 준비 또는 법령의 직간접 영향을 충분히 숙고하지 않았다(예: 상대적으로 강한 정부 수뇌부, [Castro and Renda, 2015]). 이 사례들 중 덜 요식적인 업계 압력의 결과로, 또는 무역 협상에서 상대방 압력, 또는 형편없이 고안된 단기 규제 개혁을 가져온 국제 기부자 압력의 결과가 전적인 이유로 RIA가 채택된 사례들의 이름을 말하는 것이 가능하다. 이 사례들은, 거의 항상, RIA를 성공적으로 도입하는 데 실패한 사례들과 동시에 발생한다.

두 번째, 다수 국가가 RIA 체계를 도입할 때 한 가지가 넘는 동기를 언급했다. 아래에 더 자세히 설명한 바와 같이, "RIA 현상학: 세계의 다양한 RIA 체계에 대한 탐색" 섹션에서, 미국은 주로 연방 규정에서 유래하는 규제부담을 줄이기 위해서 RIA를 도입했지만, 동시에 종합적인 비용편익분석(요식 행위에 집중한 좁은 도구 대신)을 채택했고, 정책의 일관성에 도움이 되는 거버넌스 구조를 만들었으며, RIA 범위를 독립기관과 의회로 확장하지 않고 정부기관에 의한 보조법으로 제한했다.

일관성 동기는 반복하여 미국에서 강조되고 있다. 아마도 오바마 대통령은 이에 관해 가장 많이 언급하면서, 규제를 검토할 때는 "대통령의 우선순위와 일관성을 유지해야 한다고 말한다".(Mendelson and Wiener, 2014, p. 459).

더 일반적으로 말하면, RIA 도입의 기본 동기는 RIA 체계 자체의 설계에 중요한 것으로 증명되고 있다. 이미 이 단계에서 다음을 명시하는 것이 중요하다.

- **RIA 범위와 방법론 선택은 어떤 동기가 지배적인지에 주로 달려 있다.** RIA를 효율 향상에 사용하려면 비용편익분석을 기본 방법론으로 채택해야 하며, 원리상 정책결정을 장기적 사회복지에 맞추어 조정하는 분석이 필요하다("RIA 체계 실행 과제와 가능한 해결책" 섹션의, 아래 명시될 경고를 적용). 스펙트럼 다른 쪽 끝의 일부 국가는 비용편익분석으로 포착할 수 없는 더 다양한 범위의 정책 목적을 달성하기 위해 RIA 사용을 원할지도 모른다. 후자의 경우에, 잘 설계된 다기준 분석이 바람직하다. 다만 견실한 기준과 완벽한 모음의 검증지표 선택이 결합되어야 한다.
- **RIA 역할 또한 방법론에 따라 변화한다.** 정치인이 RIA에 순수하게 기초한 비용편익분석이 정치적 결정을 대체하지 않는 이유를 설명하기는 비교적 쉽다. 사실 RIA는 효율 측면만을 대표하지만, 정치적 결정은 다소 협소한 초점에서 출발할 때가 매우 많다. 그러나 RIA가 정부의 장기 의제를 충분히 대표하는 다기준 평가에 기초할 경우, RIA 결과에서 출발하는 것은 정부에게는 잠재적으로 더 어렵다. 더 구체적으로 말하면, 정책 일관성 요소로 RIA 도입을 선택하는 것은 RIA 문서 결과들이 정부의 장기 목적과 가장 잘 조정된 것으로 제시됨을 기본적으로 의미한다. 이에 따라 RIA 결과에서 벗어난 것에 대한 특별한 이유가 없으면 정부는 일반적으로 그 분석에 나타난 것에 더 제약된다고 느낀다(후자가 충분히 정확한 경우). 사실은 어떤 일탈이든 정부 프로그램의 달성 가능성을 낮추는 경우가 많다.
- **"효율성" 개념은 경제학과 공공정책에서 현재 재검토되고 있으며,** 특히 금융 및 경제 위기 이후에 재검토되고 있지만, 다수 학계의 기고에 의해서도 재검토되고 있다. 특별히, 소득 불평등의 경제적 의미, "복지" 수단을 포착하기 위해 공공정책 목표를 확대할 필요성, 비용편익분석의 방법론적 문제는 효율성 개념에 대한 철저한 재고와 미래 RIA 관행에서 정책 일관성 동기의 잠재적인 보급을 제안하고 있다(Stiglitz, 1969; pp. 382-397; Stiglitz, 2012; Adler, 2012). 그 외에도, 개발도상국에 특별히 문제가 되는 것은 세계은행의 새로운 "공동 번영" 의제에서 정부 규제 개혁이 분배에 미치는 영향에 대한 명시적인 고려를 요청하고 있다는 점이다("아래 40% 인구"의 상황을 개선하기 위한). 이것은 가중치를 고려하지 않은 비용편익분석의 화폐화보다는 비선형 복지 기능에 의해 뒷받침되는 비용편익분석 사용을 요구한다.

- **정책 일관성 강조 증가** 또한 새로운 맥락의 RIA 도입 등장과 사전 단계 다음에 모니터링 단계가 오고, 최종적으로 사후평가 단계가 오고, 다시 사전 평가로 돌아가는 사이클 맥락에서 RIA를 설정하는 소위 "정책 사이클" 또는 "규제 거버넌스 사이클"을 설명한다(유럽연합 집행위원회, 2010; OECD, 2011). 정책 사이클 접근법을 채택하면 더 효과적인 규제 관리가 가능해지며, 특히 사전 및 사후 분석을 전체 RIA 체계에 대한 정기적인 재평가 및 각종 정책 분야 규제에 대한 누적적인 영향평가와 결합하면 효과가 크다. 다음 섹션에서 더 자세히 설명한 바와 같이, 미국과 EU는 모두 사전정책분석에 필요한 보완으로 회고적 검토(또는 사후평가)의 중요성을 강조했다.

- RIA는 일반적으로 개별 규제수단 제안으로 언급되지만, 정부는 법령의 상호작용과 누적 효과뿐만 아니라 기존 법령의 평가에 점점 더 관여하고 있다. 예를 들면 네덜란드에서 시작한 행정 부담의 포괄적인 측정을 시작으로, 후에 영국과 유럽연합을 포함하여 다른 많은 법적 체계에 이어, 최근에는 유럽연합의 "건전성 점검" 및 영국의 특정 부문 규제의 누적 비용이 포함된다.

이런 동향의 등장은 RIA가 처음 도입 후 30년이 지나면서 어떻게 진화하고 있는지를 이해하는데 필수적이다. 다음 섹션은 RIA에 대한 현재의 국가적 경험과 더 밀접해 보이며, RIA의 기초적인 목적과 방법론적 및 거버넌스 선택에 대해 더 자세히 제공한다.

**섹션1: 주요 조사결과**

- 정부는 다양한 목적으로 RIA를 도입하고 있다. 여기에는 효율성을 향상시키고 요식행위를 축소할 필요성, 행정의 투명성과 책무의 증진, 관료주의 통제 필요성 및 효과와 정책 일관성 증대 추진이 포함된다. 다수 국가에서 RIA 체계를 도입할 때 한 가지가 넘는 동기가 언급되었다.
- RIA 도입의 기본동기가 RIA 체계 자체의 설계에 중요한 것으로 증명되었다. RIA 범위와 방법론 선택은 어떤 동기가 지배적인지에 주로 달려 있다.
- 첫 번째 성공 이야기 후(대부분 앵글로색슨 국가들), 다수 국가에서 국가의 법적, 제도적 환경과의 양립성에 대한 주의 없이, 그리고 규제 거버넌스 준비에 대한 충분한 숙고 없이 RIA를 도입했다.
- "효율성" 개념은 경제학과 공공정책에서 현재 재검토되고 있으며, 이것은 RIA 체계 설계와 이행에 상당한 의미가 있다.
- 동시에, 정책 일관성에 대한 강조 증가 또한 RIA 도입에 대한 새로운 맥락의 등장, 소위 "정책 사이클" 또는 "규제 거버넌스 사이클"을 설명한다. RIA가 전통적으로 개별 규제 수단 제안으로 언급되지만, 정부는 기존 법령의 평가에 점점 더 관여하고 있다.

## RIA 현상학: 세계의 다양한 RIA 체계 탐색

RIA는 레이건 행정부에 의해 미국에 처음 도입되었다. 몇 년 후, 호주에서도 채택했다(1985년). 이들의 초기 경험이 성공했다고 널리 인정되었고, OECD는 회원국에 RIA 활용을 장려하기 시작했으며, 1995년에 이미 처음으로 <정부 규제 품질 개선에 대한 권고> 채택에서 노력이 최고조에 달했다(OECD, 1995). 1990년대 중반에는 12개 OECD 회원국이, 비록 필요한 분석범위가 상당히 다양했지만, 일부 형태의 RIA 요구를 이행했다. 2000년에는 28개 OECD 회원국 중 20개국이 RIA 요구를 이행했다. 현재는 실질적으로 모든 OECD 회원국이 RIA를 사용한다. RIA 요구는 또한 세계은행에 의해 그 의뢰 국가들에 강력히 추진되기 시작했다. 그 결과, 점점 더 증가하는 개발도상국이 RIA 요구를 현재 채택하고 있다. 아래에, 미국의 RIA 체계를 RIA에 대해 특별히 모범적인 접근법으로 설명한다. 그 후 선진국과 개발도상국 모두의 RIA 모델분석으로 이동한다.

### 미국의 RIA 모델: 간단한 소개

미국에서 RIA를 도입한 주된 이유는, i) 미국 정부 소속 연방기관이 규제 전에 규제 개입에 대한 필요를 정당화하고, 엄격한 규제를 도입하기 전에 가벼운 개입 수단을 고려하는 것을 보장할 필요성, ii) 정부 수뇌부가 규제 권한을 위임한 기관의 행동을 통제할 필요성(Posner, 2001), iii) RIA 내에 비용편익분석을 수행할 의무를 도입하여 규제 결정의 효율을 증진할 필요성에 있었다.

더 일반적인 관점에서 보면, RIA 도입 근거에는 정책 입안자들이 모든 가용 증거에 기반을 두고 정보를 반영한 결정을 선택해야 한다는 생각이 있다. 미국의 경우, 이 생각은 비즈니스 부문에 불필요한 규제부담 부과를 피할 필요에 대한 명확한 강조와 대체 규제 옵션에 대한 비용편익분석 수행과 명확한 "순이익"에 따른 규제 채택 정당화를 위한 일반적인 의무 도입으로 원칙상 보장되었던 결과를 처음에 결합한 것이었다. 미국 체계는 1981년 이후 거의 변하지 않고 남아 있지만, 초기 접근법은 부분적으로 수정되었고, 비용 절감에서 규제비용과 이익의 더 나은 균형으로 강조점이 이동했다.

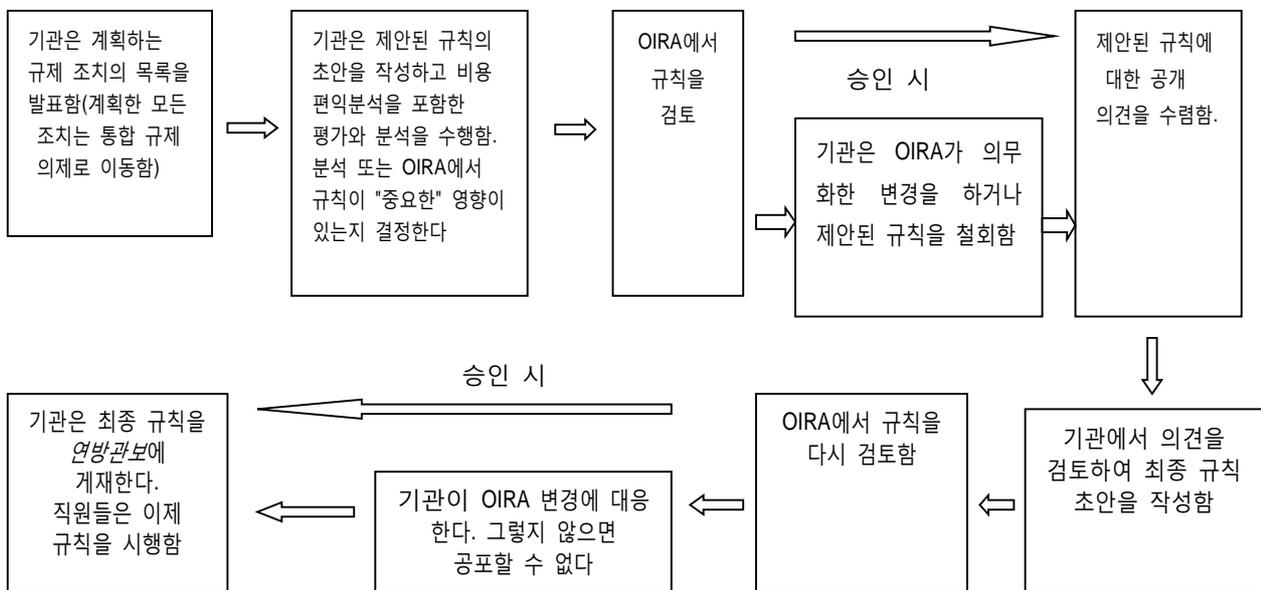
RIA의 첫 단계는 규제안의 정교화를 위해 미국 행정부에서 채택한 거버넌스 계획의 개혁이 수반되었다. 사실상, 아래에 더 자세히 회고하는 바와 같이, RIA는 홀로 존재할 수 없으며, 충분한 제도와 조직 계획이 수반되어야 한다. 미국의 경우에 가장 주목할 만한 체계의 특징은 다음과 같다.

• **RIA는 기존 행정규칙의 의무절차로 도입되었다.** 특별히, 1946 행정절차법에서 연방기관에서 제출한 규제안 초안을 "공지 및 의견수렴"으로 명명한 협의 기간을 위해 공표할 것을 이미 의무화했다. 1981년부터 RIA 문서는 이해관계자 편에서 더 구조적이고, 정보를 주는 의견일 수 있는 설명 문서로 NPRM에 첨부되어야 한다.

- RIA를 도입하려면 산출된 RIA 품질조사를 담당하는 중앙감독기구를 만드는 것이 필요했다. 간단히 말해서, 정부 수뇌부는 예를 들어 환경 문제에 대해 환경보호국만큼 또는 운송 관련 문제에 대해 운수부만큼 전문성이 있기가 어렵다. 그러나 이 기관들이 그들의 정책 결정을 지원하는 비용편익분석을 완료하라는 요청을 받으면, 한 경제학자가 그것을 읽고 그 품질을 평가할 수 있을 것이다. 이것이 규제정보관리실 (OIRA)이 만들어진 이유이며, 만들어진 후 기관들에 의해 제출된 모든 규제 제안을 수령하여 조사한 후, 비록 구속력은 없지만, 규제 제안을 추진할지 또는 기초 RIA와 함께 수정할지에 대한 결정에 강력한 영향을 미치는 의견을 보통 제공한다.

그림 2.1은 미국에서 중요한 규칙에 대해 적용하는 기본 규칙제정과정을 보여준다.

그림 2.1. 미국의 연방 규칙 제정 과정: 중요한 규칙의 주요 단계



1981년 이후 수천 가지 RIA가 미국 기관에 의해 산출되었고, 그들 중 다수는 비용편익분석 실행에 대해 상당한 지식을 축적해왔다. 그러나 우리가 미국 RIA 모델에 대한 간단히 분석해보면, 미국 모델을 다른 국가들에 "수출" 또는 "이식"할 가능성을 평가할 때 당연히 고려해야 하는 여러 가지 특색이 드러난다.

- **좁은 범위.** 미국에서 RIA는 연방기관에만 의무이며, 그에 따라 이 기관들에 의해 제안된 보조법에 대해서만 의무이다. 독립기관들(예: 연방통상위원회, 증권거래위원회, 연방통신위원회) 규제 또는 의회에서 논의된 주법(예: 저렴한 의료보건법, 즉 "오바마케어")은 RIA를 수행할 의무가 없는 대상이다. 그 밖에도, 클린턴 행정부 이후 이 체계의 범위는 더 좁아져서 "주요" 신규 연방 규제만이 RIA 수행 의무 대상이었다. 이 규정들은 최소 미화 1억 달러의 예상 영향이 포함된 일정한 양적, 질적 기준을 충족하는 규제들이다.<sup>8</sup>

- **비용편익분석에 대한 집중.** 미국 RIA 체계는 명백하게 명시적으로 비용편익분석(CBA) 관행에 기초를 두고 있다. 이것은 체계의 다소 좁은 범위와 밀접하게 관련된다. 사실상, 아래에 설명한 바와 같이, CBA는 주법에 적당하지 않다고 간주되는 경우가 많다. 왜냐하면 분배의 영향을 고려하지 않고, 제안된 규제와 관련된 모든 비용편익의 화폐화를 요구하기 때문이다. 반대로, 규제의 분배 영향이 덜 뚜렷하고 주법의 기초 부분에 뿌리를 두므로 보조법에 대한 CBA 사용이 더 널리 인정되고 있다. 그렇긴 하지만, 미국 RIA 체계에서 CBA 사용은 여전히 뜨거운 미국의 논쟁 대상이다.<sup>9</sup> 더 최근에는, OIRA에서 Cass Sunstein이 의장이었던 2011년 채택된 신규 행정명령 13563에서 질적인 방법의 사용을 새로 강조했다.

- **대통령제 민주주의.** 미국에 고유한 특징의 미국 체계뿐만 아니라 RIA 도입은, 권위 있는 학자가 언급한 바와 같이, 미국에서 RIA 체계가 "본인-대리인" 메커니즘의 근본 요소가 되었다는 사실에 강력히 의존하고 있다. 이 경우 본인(백악관)은 우선순위와 결과를 정하고, 대리인(연방기관)은 이 우선순위와 결과를 충족할 규제를 정한다. 따라서 RIA는 대리인을 더 잘 통제하는 방법이고, 대리인의 동기들을 본인의 동기에 맞추어 조정하도록 보장한다(Posner, 2001).

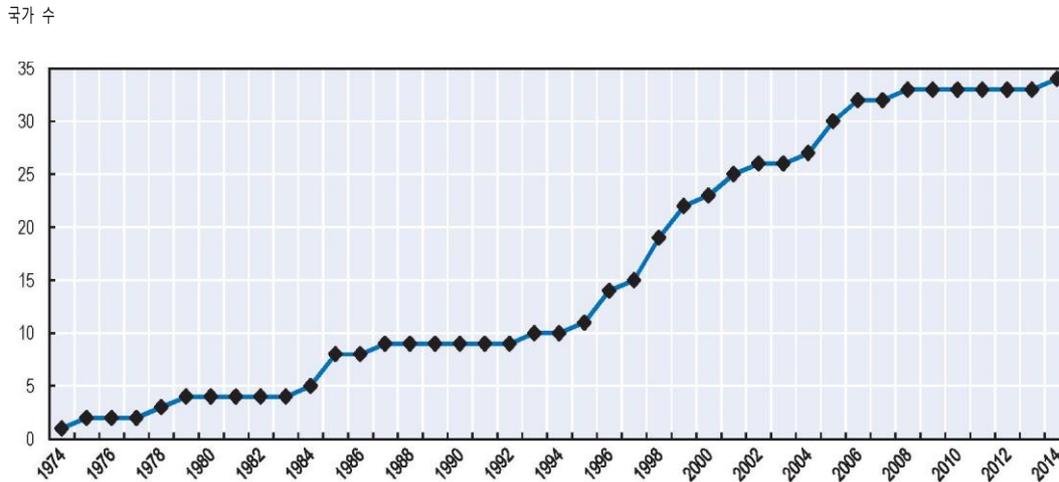
이것 및 그 밖의 상황 중에서 무엇보다 CBA가 법원에 의해 조사될 수 있다는 사실, OIRA와 기관 모두에 놀라운 역량과 기술의 존재, 자신들의 의견을 "공지-의견수렴" 절차에 기고할 수 있는 대학, 연구소, 싱크탱크, 그 밖의 이해관계자의 두드러진 발전이 미국의 RIA 체계를 다소 특이한 경험으로 만들고 다른 국가에서 복제하기 어렵게 한다. 그러나 아래에서 더 명확히 한 바와 같이 이러한 사실은 국제적인 경험에서는 종종 무시되고 있다.

## **세계의 RIA: 선진국**

과거 30년 동안 몇몇 정부가 규제결정 지원을 위해 더 정기적이고 구조적인 경제분석 보장이 목적인 절차를 채택해왔다. 아래 그림 2.2에 보이는 바와 같이, 1974년과 2012년 사이에 공공규제 결정 지원을 위해 RIA를 수행하기 위한 공식 요건을 가진 OECD 회원국 수가 1에서 33으로 증가했다. 또한 많은 개발도상국이 세계은행과 아시아개발은행 또는 미주개발은행 등

국제 기부자의 자금 지원으로 과거 20년간 RIA를 시험했다. 이 국가들에서는 ICT와 같은 개별 부문보다는 비즈니스 관련 법령을 단순화하기 위한 개혁을 강조할 때가 훨씬 많았다. 아래 "RIA 체계 도입 과제와 가능한 해결책" 섹션과 "RIA 체계 실행 과제와 가능한 해결책" 섹션에서 이 문제를 더 자세히 설명하겠다.

그림 2.2. OECD 회원국의 RIA 채택 동향



주: 34개국과 유럽연합 집행위원회 자료 기준.

출처: 2014 규제 지표 조사 결과, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuringregulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuringregulatory-performance.htm).

지금까지 가장 성공적인 RIA 경험은, 미국 외에, 영국, 캐나다, 호주라고 말할 수 있다. 이들 국가에서는 RIA가 체계적으로 활용되고 있고 정부의 정책 사이클에 성공적으로 주류화되었다.

**캐나다**에서는 거의 모든 신규 연방규제가 규제영향분석서(RIAS)를 필요로 하며, 이 분석서는 설명, 대안, 비용편익, 협의, 준수 및 집행, 연락처의 여섯 부분으로 구성된다. 자세한 7단계 절차가 규제 제안 발표 전 단계에 존재하며, 여기에는 제안에 의해 생성되고, 캐나다 재무위원회 사무국의 규제 업무 부문과 협의된 영향의 정도를 결정하기 위한 "분류" 절차가 포함된다. 흥미롭게도 캐나다 재무위원회 사무국은 행정부 내에 효과적인 규제에 대한 전문지식의 점진적인 개발을 지원하기 위해 규제관리에 수명주기 접근법을 따르고, 규제전문센터 (CORE)를 만들었다. CORE는 견실한 증거기반 규제안 개발을 위해 내부 역량을 구축하는 데 도움이 되는 전문가 자문과 서비스를 제공한다. CORE 전문가는 분석 서비스(특히 위험 평가, 비용편익분석, 성과 측정, 평가 계획), 지도 및 자문 서비스, 워크숍 및 프레젠테이션, 상호 검토 서비스에 대한 지침을 제공한다."

**호주**에서 규제영향서는 다음과 같은 7단계를 거친다: 문제 정의, 목표, 옵션, 영향 분석, 협의, 결론 및 권고 옵션, 이행 및 검토. 정부는, 수상이 확인한 예외적인 상황이 없으면, 경미하지 않거나 복잡한 비즈니스 또는 비영리 부문에 영향을 미칠 가능성이 있는 규제안은, RIA 체제 요건을 준수하지 않으면, 내각이나 그 밖의 의사결정자에게 진행할 수 없다는 점에 동의하고 있다. 현재는 내각에서 검토될 규제안에 대해 RIS가 필요할 경우, 그 RIS(OBPR에 의해 적정한 것으로 평가된)는 내각 제출에 대한 조정 의견 수렴을 준비하는 기관들에

배포되어야 한다. RIS는 내각에서 사용할 수 있어야 하며, 가급적이면, 최종 내각 제출물이나 제안서에 첨부되어야 한다(Borthwick and Milliner, 2012 참고).

**멕시코**에서 RIA는 10년 넘게 적용되고 있으며 OECD 모범관행에 맞추어 최근 개정되었다. 국립규제개선위원회(COFEMER)는 부처와 규제기관에서 준비한 규칙 초안 및 관련 RIA에 대한 의견을 제공함으로써 신규 및 기존 규제에 대한 품질 통제를 실천하고 있다.<sup>11</sup> COFEMER 의견은 법적으로 구속력은 없다. 하지만 규정 초안이나 RIA뿐만 아니라 COFEMER 의견이, 대부분의 경우, 공적인 것을 고려하면, 부처와 규제기관은 그 의견을 따른다. 그 외에도, COFEMER 최종 의견은 공식연맹저널 (DOF)에 규제를 발표하기 위한 필요 조건으로서, 규제에 구속력과 적법성을 제공하기 위해 절대 필요하다.

**영국**에서 규제성격을 띠고 민간부문, 시민사회 조직, 공공 서비스에 영향을 미치는 모든 정부개입에 일반적으로 영향평가가 이루어진다. 이 절차가 처음에는 비즈니스 부문의 준수비용 평가에만 제한되었지만, 1998년 이후에는 비용편익분석의 완전한 체계로 진화했다. 현재 RIA는 ICT를 포함한 많은 부문에서 일반적인 관행이다. 영국의 특색은 통신 규제기관인 OFCOM에서 2005년 RIA에 자체 접근법을 설명하는 문서를 출판한 점이다(Ofcom, 2006).

**유럽연합**에는 영향평가체계가 2002년 도입되었다. EU의 특색은 유럽연합 집행위원회의 새로운 모든 주요 정책 이니셔티브, 즉 연성법(soft law) 문서(통신, 권고)에서 광범위한, 교차 횡단적 신규 EU 지침과 규정에 이르기까지 이 체계가 적용된다.<sup>12</sup> 2003년 이후 거의 900번의 영향평가가 유럽연합 집행위원회에 의해 완료되었고, 2012년 이후로는 유럽의회에서 영향평가를 위한 내부 사무국(IMPA)을 만들었다. 이 사무국에서는 유럽연합 집행위원회 RIA 문서에 대한 심층 분석을 의뢰하기 시작했으며, 통신 분야에 영향을 미칠 모든 제안은 물론이고 유럽 의회의 구성원에 의해 제안된 주요 개정안에 대해 RIA를 수행한다.

**한국**의 경우 취임 몇 달 후 김대중 대통령이 내각에 기존 규제를 절반으로 줄이라고 지시했다. 이 이니셔티브는 1997년 위기 후 새로 만든 규제개혁위원회에서 추진했다. 한국에서 정치적 지지는 시간이 지나도 줄지 않았다. 왜냐하면 이 정치적 의제는 선거권자에 의해 강력한 지지를 받았기 때문이다. 몇 달 후 RRC는 부처들과 기관들의 미온적인 추진결과를 보고했고, 대통령은 1998년까지 기존 규제를 50% 이상 축소할 수 있는 계획을 다시 제출하라고 지시했다. 행정규제 기본법에 따르면 한국의 모든 규제기관은 신규 규제나 수정 규제를 제안할 때마다 RIA를 수행해야 한다. RRC는 RIA 지침 발표를 통해 규제기관이 RIA를 수행하도록 안내, 옹호, 검토한다. 규제의 투명성을 높이기 위해 2006년 7월 이후 한국 정부는 RIA 보고서를 제안된 규제의 공고 기간 동안(20일) 부처 웹사이트를 통해 대중에게 공개하고 있다. 제안된 규제가 외국 당사자에게 영향을 미치면, 부처에서는 대중 공지 기간을 60일까지 연장하도록 권장 받는다.

**스웨덴**은 정부에서 지명한 독립적인 규제 위원회(Regelrådet)에서 2008년 이후 기업의 작업조건, 경쟁력이나 작업조건에 영향을 미치는 조건에 영향을 미칠지도 모르는 신규 규제와 개정 규제에 대한 제안의 수립을 조사한다. Regelrådet는 또한 정부와 정부 산하 행정기관에서 법에 명시된 RIA를 수행했는지를 검토해야 하며, 신규 및 개정 규제가 기업에 대해 간단한 방법으로 그리고 비교적 적은 행정비용으로 그 목적을 달성할 수 있도록 수립되었는지 평가해야 한다.

Regelrådet는 또한 RIA 품질을 평가하고 효과적인 규제 분야의 발전을 따라야 하며, 비용에 민감하고 효과적인 규제를 촉진할 수 있는 정보와 조언을 제공해야 한다. Regelrådet는 2009~2014 기간 동안 정부 RIA에 대해 1053가지 의견을 전달했는데, 그 중 39%만이 품질이 충분한 것으로 나타났다. Regelrådet는 2015년 1월부터 경제성장과 지역성장을 위한 스웨덴 기관 내 독립적인 영구 의사결정 기관이 되었다.

뉴질랜드에서 정부는 부처들이 처리할 필요가 있는 정책이나 운영상 문제를 분명히 파악하고 RIA를 제안된 변경 사례가 건설하다는 확신을 주도록 수행하고, 이행요구가 정책을 알리도록 보장하고, 적절한 검토 준비에 대한 제공을 포함하여 신중한 이행계획 없이는 규제 변경을 제안하지 않을 것으로 기대한다고 명시적으로 언급했다. 정부의 RIA 들은 문제를 해결하기 위한 실질적인 옵션이 고려되고, 선호된 옵션의 편익이 비용을 초과할 뿐 아니라 최고 수준의 순이익 제공을 보장하는 데 도움이 되는 정책 개발에 대한 증거기반 접근법을 권장한다. RIA는 내각에 제출될 보고서가 될 수 있는 규제 옵션과 관련된 모든 정책 연구에 대해 수행되어야 한다. "규제 옵션"은 새로운 법령(법안이나 규정)이나 기존 법령 폐지에 대한 변경에 대한 잠재적인 도입을 의미한다. 이 분석에는 수행된 RIA를 요약한 규제영향서(RIS) 준비가 포함된다. 수행된 RIA에 관한 일정한 정보 또한 내각 보고서에 포함되어야 한다. RIS는 일반적으로 정책 승인을 위해 내각 위원회에 제출될 때 제공된다. 드문 경우지만 정책 제안과 규제안이 함께 제출될 수 있다. 이 경우에 내각 입법위원회에 직접 제출하는 대신 관련 "정책" 내각위원회에 보고서를 제출하는 것이 통상적인 절차이다.

### **세계의 RIA: 신흥 개발 도상국**

신흥국과 개발도상국 중에 RIA를 제안된 신규 법령이나 규제의 영향에 대한 체계적인 평가로 도입을 시도한 사례가 몇 개 있다. 2005년 당시 Ladegaard (2005)는 "사용이 용이한 출처를 훑어보면, 여러 가지 형태로, 특히, 탄자니아, 우간다, 불가리아, 크로아티아, 세르비아, 루마니아, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 멕시코, 한국, 필리핀, 알제리, 보츠와나, 자메이카, 알바니아, 남아프리카 공화국, 스리랑카, 가나에서 수행하고 있음을" 관찰했다. 그 이후 새로운 국가들이 목록에 추가되고 있다. 더 자세히 말하면,

- 남미에서 **브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르**가 현재 자신들의 행정부에 보다 체계적인 RIA 활용을 도입 하려고 노력하고 있다 (COFEMER, 2011).
- 아시아에서는 특히 **캄보디아, 라오스, 말레이시아, 몽골, 필리핀, 베트남**이 신규 규제의 품질을 보장하고 비즈니스 환경을 개선하기 위해 RIA를 시험하고 있다. 필리핀과 말레이시아는 또한 공공 및 민간 부문의 고위급 인사로 구성된 국가 차원의 기구를 설립하여 다양한 규제개혁 노력을 돕고 있다(OECD, 2014b).

- 아프리카에서는 특히 **보츠와나, 이집트, 우간다, 가나, 나이지리아, 탄자니아**가 RIA를 이행하기 위해 시범사업을 운영하고 있다. 남아프리카공화국에서 RIA 도입 가능성을 조사하기 위해 대통령 및 재무부가 의뢰한 자세한 공동연구를 마친 뒤 2007년 2월 내각이 RIA를 승인했다. 지침은 2012년 이후 사용할 수 있다.<sup>14</sup>

이들 국가 중 다수에서 RIA 도입이 특히 사업 허가체계 간소화에 대한 법률 지원으로, "사업규제 완화" 개혁 맥락에서 이루어지고 있다. 이들 대부분의 경우에 등장하는 문제는 당장 국가의 정책과정 내 RIA 주류화를 위한 더 종합적인 장기 전략의 부족이다. 이에 따라 최초 시험이 끝나면 불가피하게 RIA 추진력 상실로 이어진다. EU 자금제공 프로젝트인 LIAISE에 의해 남아프리카 공화국 프레토리아(Pretoria)에서 개최된 최근의 워크숍에서도 유사한 결론을 냈다.<sup>15</sup>

### 섹션2. 주요 조사결과

- RIA가 전 세계로 확산되고 있지만 여러 가지 형태로 확산되고 있다. OECD 회원국에는 현재 완전한 RIA 체계가 관습법 체제 내에 준비되어 있으며(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드), 그 밖의 국가(캐나다, 스웨덴)에서도 증가하고 있다.
- 동남아시아와 남미의 신흥 개발도상국들 또한 RIA를 도입하고 있다. 이들 국가 중 다수에서 RIA 도입이 특히 사업허가체계 간소화에 대한 법률 지원으로, "사업 규제 완화" 개혁 맥락에서 이루어지고 있다. 그러나 RIA를 정책과정에 주류화하기 위한 장기적이고 종합적인 전략의 결여 때문에 최초 시험이 끝나면 추진력이 상실되는 경우가 많았다.

### RIA 도입에 따른 과제 및 가능한 해결책

널리 인정되고 있는 바와 같이 RIA는 모든 국가에서 성공하지는 못했다. 그 이유는 다양하다. 이 섹션에서는 RIA 도입 후 시간 경과에 따라 등장하는 주요 과제를 설명하며, 성공적으로 과제를 해결하고 있는 국가들과 당장은 문제를 효과적으로 해결하지 못한 국가들의 예를 드는 방법으로 제시한다. 이 섹션은 지속적인 정치적 의지의 필요성 및 RIA 체계의 거버넌스 설계에 대한 주요 과제를 구분한다.

#### 정치적 의지와 폭넓은 공감대 확보

위에서 이미 살펴본 바와 같이 RIA 도입은 쉬운 과제가 아니다. 성과는 대체로 장기에 걸쳐 나타나는 반면(그리고 얻기가 어렵다), 단기적으로는 공무원의 태도 변화를 유도해야 하며, 법률 전문가가 흔히 지배하는 상황에서 경제분석 도입이 필요하며, 이미 복잡한 경로 및 인지된 다른 많은 장애의 추가적인 행정상 요건을 도입해야 하는 어려움이 있다. 이에 따라 RIA의 성공적인 도입이 정치 지도자의 의지 수준에 주로 달려 있게 된다. 다음 섹션에서 설명한 바와 같이, 모든 정치적 의지 또한 이해관계자의 지원과 결합되어야 하며, 그래야 RIA 채택과 주류화에 대해 정부에서 계속 투자할 동기의 주요 원천이 될 때가 많다.

그 외에도 공무원에게 RIA 문제 해결 동기를 부여해야 한다. 세 가지 모든 요소가 정부의 정책과정 안에 RIA를 성공적으로 집어넣기 위해 꼭 필요한 듯하다. 그 외에도, 세 가지 모두 상호 의존적이다. 왜냐하면 효과적이고 신뢰할 수 있는 정치적 약속이 이해관계자 참여의 열쇠이고, RIA를 통한 효과적인 규제 요구가 이해관계자를 형성하고 정치 지도력 또한 공무원이 RIA를 진지하게 받아들이는 동기가 된다.

### 장기적인 정치적 헌신

정부가 장기적으로 RIA에 대한 헌신을 보여줄 방법은 많다. 이것은 놀라운 일이 아니며, 또한 행정부에 RIA를 도입하도록 정부를 독려할 수 다양한 동기를 고려하면 더욱 그렇다(위의 "RIA 사례: RIA와 스마트 규제 정책 도입에 대한 역사적 동기 및 새로운 동기" 섹션 참조). 이러한 다양성에도 정부가 시간 경과에 따른 RIA와 그 도입 노력을 보여줄 수 있는 다수의 방법을 강조할 수 있다. 여기에는 다음이 포함된다.

- **RIA를 규제 품질을 높이기 위한 종합적인 장기 계획의 일부로 도입.** 다음 섹션에서 다시 다룰 바와 같이, 협의의 이용, 기존 법령의 정기적인 검토 등과 더불어 모니터링과 사후평가의 이용을 통한 "정책 사이클" 채택과 같은 추가적인 규제 개혁 도구들을 결합하지 않고, RIA 단독으로는 규제 품질 개선에 결코 성공할 수 없다. 특히 RIA를 주법에 적용할 때, 정부의 규제개혁계획이 이러한 개혁이 여전히 부족한 국가의 구조 개혁과 결합되어 이상적으로 시작되어야 한다. RIA가 좁은 범위에 적용되면, 구조 개혁의 내용보다는 이행 조치의 효율에 초점을 맞추게 되므로 필요성이 훨씬 적은 것처럼 보인다.

- **RIA 감독부서를 만들어 정부 수뇌부에 설치.** RIA에 대한 정치적 헌신의 수준은 정부에서 RIA 체계 개발에 대한 통제 향상에 도움이 되는 제도적 환경을 만들 때 극대화된다. 이런 양상은 RIA 도입 효과에 중요하며, 외부 이해관계자와 행정부, 그 밖의 기관(예: 의회) 내 공무원을 향한 그들의 의지에 대한 "신호를 보내기" 위한 필요와도 관련이 있다(예: Parliaments). 이런 측면에서 의지의 신호를 보내는 전형적인 방법은 RIA에 대한 설계와 배포, RIA 설계를 담당하는 공무원 교육 준비, RIA 초안 조사와 그 초안에 대한 거부권 요구 가능성, 조정 협의, 개혁 옹호 등 그 밖의 가능들을 포함한 감독 부서를 만드는 것이다.<sup>16</sup> 더 이론적, 기술적인 용어로, 강력한 감독기관을 만드는 것은 경제학에서 "신뢰할 수 있는 진입" 또는 "헌신적인 진입"이라고 말하는 것의 구체적인 예이다. 정부는, 거의 비가역적인 선택을 하고 매물 비용을 유지함으로써, RIA를 임시 실험으로 인식하지 않음을 보여준다. 오히려 정부는 초기 결과가 고무적이지 않고 충분히 만족스럽지 않더라도 중장기적으로 RIA 도입을 향한 노력을 지속할 것이다.

- **신뢰할 수 있는 "내부 제약조건" 만들기.** RIA에 대한 의지는 정부에서 RIA를 (거의) 불가피한 요건이 되는 내부 절차상 제약조건으로 만들수록 더 신뢰할 수 있다. 이러한 내부 조건에는 다음이 포함된다. *i)* 행정부에서 RIA가 규제 과정에 수용될 수 있도록 초기에 충분히 규제과정에 대해 연구를 시작하게 행정부를 장려(또는 강제)하는 잘 구성된 규제계획체계. *ii)* 새로운 모든 (주요) 규제안이 RIA 문서와 결합되어, 감독기관에서 예정된 시간 안에 의견을 수집하기 위해 제출되는 요건(위 참고). *iii)* 자신의 행정부 내부에 건설한 RIA 사운드의 RIA 초안 작성을 추진하기 위한 명확한 유인을 가진, 각 부처에 RIA 업무 협의를 담당하는 전담 RIA 부서 만들기. *iv)* 건설한 RIA와 결부된 규제안 수와 관련된 예산 유인. 이러한 내부 제약조건 도입의 열쇠는 기관 사이에 그리고 같은 기관 내에서 실제적이고, 효력이 있는 "긴장"의 생성이다. 이해충돌이 존재하면(예: RIA 부서와 나머지 내각의 직원 사이에) 행정부의 정책결정활동 내에 RIA를 더 신속하게 주류화할 수 있다.

- **효과적인 RIA 이행 보장을 위한 "외부 제약조건" 만들기.** 내부 제약조건과 함께 외부 제약조건도 외부 이해관계자에게 신호를 보내기 위한 정치적 헌신 수준 증대에 중요하다. 여기에는 다음이 포함된다. *i)* "열린 정부"에 대한 헌신, 및 특히 주요 결정에 대해 충분히 확대되고 완전히 개방된 적시의 참여적 협의과정, *ii)* RIA 이행에 대한 정부의 현재 진행을 추적하는, 명확한 지표에 기초를 둔 연간 보고서의 발표(예: 미국 연방 규제의 비용편익, EC IAB 연례 보고서), *iii)* 행정부에 딸리거나 그 외부에 있으면서, 특정 외부 이익을 대변하고 담당하는 전담 대표기구 만들기(예: 영국의 효과적인 규제 태스크 포스, 이후 규제 정책위원회, 독일 Normenkontrollrat, 네덜란드 Actal, 스웨덴 Regelrådet, 체코 규제영향평가보드, 유럽연합 집행위원회의 행정부담에 대한 HLG, 현재는 적어도 부분적으로, 유럽연합 집행위원회의 REFIT 이해관계자 플랫폼), *iv)* 정부에서 모든 정책의 특별한 이해관계를 고려하고 이러한 이해관계의 고려 실패도 무효화 근거로 간주할 수 있도록 보장하는 RIA 방법론의 특별한 "스크린" 채택(예: 작은 것도 고려하는 원칙, 소비자 영향, 무역 영향평가, 기본권 IA 등), *v)* RIA 과정에 대한 정기 또는 임시 조사 및/또는 개별 RIA 품질의 심층 분석에서 비정부기구의 역할 고려(예: 미국의 GAO, 영국의 NAO, 유럽연합의 ECA, 그 밖 국가의 의회위원회), *vi)* 효과적인 규제 성과를 지원하기 위해 높은 품질의 RIA를 수행할 수 있는 정부의 능력에 대한 정기적인 인식 조사 실시.

- **"초당파적인" RIA 지지 확보.** "외부 제약조건"으로 말한 것의 극단적 버전은 RIA와 규제 개혁에 대한 정치적 지원의 보장이다. RIA 강화와 규제 개혁을 향한 정부 약속의 신뢰성에 도움이 되는 핵심 요소는 제안된 개혁의 안정성이다. 위에서 이미 설명한 것 외에, 단명하지 않고 영구적인 것으로 인식되는 개혁의 유용성에 대해, 공무원과 외부 이해관계자가 다음 정부에서 제안된 개혁을 승인하지 않을 것을 혹시라도 인지할 경우 그 개혁 자체의 신뢰성이 심하게 훼손될 것이라는 점을 상기하는 것이 중요하다.

이것이 초당파적(또는 "여러 정당"의, 정치 지형의 분열 수준에 따라) 합의 확보가 규제개혁에 근본적인 이유이다. i) 모든 정당이 동의한 특정한 목표에(불필요한 요식 철폐) 대한 규제개혁 집중은 논란이 많은 쟁점을 RIA 체계에 가져오는 것과는 반대로 RIA에 대한 합의를 만들기가 더 쉽다(예: 불평등 축소, 과세 및 재분배 쟁점 등), ii) RIA 방법론뿐 아니라 제안된 규제개혁에 대해 가능한한 폭넓은 정치적 합의 추구. iii) 독립적인 감독기구 또는 규제개혁에 대한 의회 위원회 지정 및 야당 구성원에 그 의장을 맡으라는 요청, 또는 비정부 관계자가 기구 위원을 맡으라고 요청. iv) 다음 세대의 규제과정에 적용될 일반적인 규칙으로서 국가 헌법에 RIA에 대한 요건을 도입(예: 프랑스).

중대하게도, 우리의 논의에서 이미 드러나고 있지만, 이 선택들과 보여질 정치적 헌신의 유형은 도입되고 있는 RIA 체계의 기초 범위와 방법론에 상당히 의존한다. 불필요한 요식을 없애기 위한 수단으로 보조법에 RIA를 도입하는 정부들은 민간부문, 특히 비즈니스 이해관계자를 향한 약속을 일반적으로 강조한다. 여기에는 특히 법적 확실성과 견실하고 시장지향적인 규제 결정이 채택되도록 보장하기 위한 개별 RIA 초안뿐 아니라 RIA에 사용되는 방법론 모두에 대한 광범위한 협의의 이용이 수반될 가능성이 높다. 반대로, 국가의 복지에 대한 종합적인 장기 계획 달성을 조정하고 보장하기 위해 RIA 사용을 원하는 정부는 정기적으로 모니터링하고 공개적으로 평가할 포괄적인 세트의 지표 생성에서 시간 경과에 따라 이러한 목표를 달성할 행정부의 예산 및 비예산 인센티브 개발과 어떤 특정 목표 달성 모니터링에 시민 사회 단체의 참여까지 일련의 다른 수단을 통한 영구적인 약속을 강조해야 한다.

말할 필요 없이, RIA 범위가 더 넓을수록, 정치적 헌신을 보여주고 초당적인 합의를 달성하기가 더 힘들다. 사실 정당 간 이견은 기술구현 방법에 비해 높은 수준의 정치문제에 더 많이 등장하는 경향이 있다. 의회 법안과 독립기관에 적용되는 RIA의 경우, 정부 단독으로 충분한 정치적 의지를 표현할 수 없기 때문에 정치적 헌신을 보여주기 훨씬 더 어렵다. 그렇기 때문에, 의회에서 대다수의 지원을 받는 입법개혁, 또는 주요 입법계획의 기본 요건으로 RIA를 도입하기 위한 헌법 개정은 적절한 수준의 정치적 헌신을 보여주는 것이 훨씬 더 중요하다. 이런 성과를 달성하기가 너무나 어려운 나머지, 지금까지 어떤 법적 체계도 의회에서 RIA 도입에 완전히 성공한 적이 없으며, 시도된 것도 아주 소수의 법체계에서 뿐이다.

### *이해관계자 지지 확보*

이해관계자 지지는 주어진 효과적인 규제전략에 대한 합의 도달을 위한 방법으로서만이 아니라 시간 경과에 따른 주요 투표자의 지원을 확보하기 위한 방법으로도 필수적이다. "외부 차원"의 RIA는, 특히 규제의 준비 기간 동안 정보 수집을 위한 도구로서 폭넓은 협의 사례에 대한 홍보 및 의존은 "효과적인 규제 요구"를 생성하고 그에 따라 관료 시각에서 효과적인 규제 전략을 통합하는 매우 효과적인 방법이기도 하다.

성공적으로 RIA를 도입한 국가들 대부분은 정부 수뇌부에서 높은 품질의 RIA 채택 필요성을 관료들에게 확신시키고 외부 이해관계자들의 기대를 만들고 끊임없이 협의함으로써 관리하고 있다. 중요한 것은, RIA 홍보와 RIA 초안의 충분한 협의는 논쟁과 최종 RIA 문서의 품질을 높이고, 정부 협의에 신속히 대응할 능력을 강화할 필요가 있는 싱크탱크와 업계, 소비자 협회의 출현과 발전을 자극한다.

이해관계자 지지 확보의 또 다른 중요한 측면은 처음부터 너무 높은 기대를 하지 않는 것이다. 정부는 이해관계자에게 RIA와 효과적인 규제는 단기간에 모든 문제를 해결할 만병통치약이라기보다는 국가의 규제 품질과 정치적 논쟁 수준에 대한 중장기 투자임을 설명해야 한다. RIA 및 사후평가와 같은 효과적인 관련 규제수단들은 모든 이해관계자의 지원을 받아 시간 경과에 따라 법령을 개선할 학습과정을 촉발할 수 있다. "겸손한" 정부가 "약하거나" "포획된" 정부를 의미하지 않는 것은 당연하다. 겸손한 정부는 이해관계자들이 최종 결정 품질에 기여해야 하는 것을 들은 후 정부가 RIA를 통해 가장 많은 정보를 갖고 증거 기반에 기초하여 결정을 내리려고 노력한다는 점을 아주 명확히 해야 한다. 당파적인 주장이나 편향된 정보는 RIA 과정 동안 받아들여질 수 없다.

더군다나, 이해관계자들은 자신들이 정책 사이클 내내 역할을 함으로써 규제 품질 강화에 기여할 수 있음을 인식할 때 더 쉽게 참여할 수 있다. 이런 일은 우리가 이전 섹션에서 확인한 소위 "외부 제약조건"에 폭넓게 해당하는 여러 방법으로 발생할 수 있다. 예를 들어 외부 감독기구 또는 정부 내에 비즈니스 대표자들로 구성된 훨씬 단순한 대변 기구를 만드는 것은 비즈니스 부문에서 정부의 효과적인 규제 전략에 대한 건설적인 태도를 채택하도록 동기를 부여할 수 있다. 마찬가지로 일부 정부는 최소 협의기간 설정, 예를 들어 협의절차의 최소기간(예: EU 차원에서 12주) 설정, 협의 절차의 적절한 시기 선택(정책 과정의 충분히 초기에), 행정부에서 모든 제안을 검토하여 어떤 것은 받아들이고, 어떤 것은 받아들이지 않았는지에 대한 동기와 이유를 공개적으로 밝힘으로써 이해관계자의 동기 부여를 관리하고 있다. 이해관계자들은 또한 정책 사이클의 나중 단계에 참여할 수 있고 더 자주 참여해야 하며, 특히 이 참여에 규제 모니터링 및 이행 단계와 규제의 사후평가가 포함된다(박스 2.2 참고).

**박스 2.2. 영국 신선 농산물 컨소시엄의 규제활동 검토**

영국에서 신선 농산물 컨소시엄(FPC)은 신선 농산물 수출에 영향을 미치는 국립 규제기관과 지역 당국들에 의한 잉글랜드 내 규제 활동 검토를 수행하고 있다. FPC는 영국 신선 농산물 무역 협회이며, 소매업자, 유통업자, 수입업자, 도매업자, 가공업자, 포장업자, 식품 서비스 및 화물 취급, 항구, 대사관, 실험실, 비즈니스 솔루션, 변호사, 포장, 채용 및 무역 매체를 포함한 관련 구성원 다수를 포함한 약 700 회원에 달한다. 이 프로젝트는 매우 부패하기 쉬운 제품의 통관 지연으로 초래된 추가 비용 평가를 포함한, 식품표준기관과 항구보건당국에 의해 이행되는 EC 규제 669/2009와 관련된 공식 통제에 대한 부담의 영향에 초점을 맞춘다.

출처: <http://discuss.bis.gov.uk/focusonenforcement/files/2014/07/FPC-Scope-Document.pdf>.

## 공무원 설득

유능하고 헌신적인 공무원이 성공적인 RIA 체계의 핵심 요소임이 드러났다. 어쨌든 공무원은 RIA 체계의 주요 행위자이다. 왜냐하면 공무원은 RIA 문서 초안을 작성하고 RIA를 각종 입력사항(협의, 외부 연구, 그 밖의 서비스)을 조정하고, 자신의 최종 규제안에 이 분석결과를 사용하기 때문이다. 다른 많은 공무원이, 특히 규제 단계의 모니터링과 이행에 관계된 공무원이 규제개혁의 성공에 기여할 수 있다고 생각하면, 공무원이 더욱 핵심 요소이다.

공무원의 설득은 일부 국가에서 결코 쉽지 않은 것으로 밝혀지고 있으며, 일시적인 노력이 아니라 지속적인 노력이 필요한 것이 분명하다. 그렇긴 해도, 다음 요인들이 존재할 경우에만 공무원들을 참여시킬 수 있다.

- **RIA는 일시적인 시도라기보다는 "항상 존재하는 것"이라는 널리 퍼진 믿음.** 이전 섹션에서 자세히 설명한 바와 같이, 정부의 헌신은 외부 이해관계자에게 중요할 뿐 아니라 공무원 사이에 올바른 기대를 만들어내기 위해서도 중요하다. 그렇기 때문에 공무원들이 일시적인 폭풍이 아닌 항상 존재하는 것으로 RIA를 대처할 필요가 있다. 이것이 제도적 환경부터 내부 및 외부 제약조건까지 위에서 조사한 모든 수단들, 헌법 개정, 초당파적 합의 및 그 밖의 "비가역적인 선택"까지 행정부에 개혁 시도의 영구적인 성격의 신호를 보내 것이 중요한 이유이다.
- **회피 전술을 통한 "쉬운 도피"는 없으며, RIA가 요구되는 일반 규칙에 대한 법적 예외도 없음.** RIA 수행에 너무 많은 예외를 두면 분석 수행을 진행하지 않기 위해 가장 적당한 변명을 찾는 것이 자신의 역할인 행정부를 위한 알리바이가 될 수 있다. 미국에서 "기관 회피" 관행에 대한 다소 광범위한 논문이 과거 수십 년간 등장하여, 대응 전략의 필요에 대해 활발한 논쟁이 이루어졌다(Nou, 2013; Bolton et al., 2014; Mendelson and Weiner, 2014; Graham and Liu, 2014; Brito, 2014; Liu, 2014; Butler and Harris, 2014).
- **일상활동에서 RIA 문서의 해석과 사용뿐 아니라 초안 작성을 맡을 가능성이 있는 공무원에 대한 적절한 교육.** RIA에 대한 기술이 필수적이다. 초안 작성 방법과 RIA 문서 해석법은 매우 어려운 활동으로서 충분한 전문 지식과 적절한 학습을 전달하고 유발할 능력이 필요함을 아는 것이 필수적이다. 동시에 일회성 경험으로 끝나는 너무 쉬운 교육은 공무원들이 일상업무에서 RIA에 숙달하기 위한 자신들의 능력에 보상이 따름을 알 경우에만 공무원에게 동기를 부여하여 유용할 수 있다.
- **다음과 같은 책무 및 성과 지향 방식.** *i)* RIA 초안 공개와 공개 협의 *ii)* 정부에 의해 제의되어 온라인에 발표된 모든 규제 제안에 대한 책임자 이름 지정. *iii)* RIA 작업 평가를 공무원의 성과 평가와 생산성 측정 요소에 포함, *iv)* RIA 숙련도를 행정부 내 특정 고위직으로 승진하기 위한 요소로 지정.
- **RIA 체계에 관여하는 모든 참여자들에 유효한 동기 유발에 도움이 되는 거버넌스 환경:** 특히 "세계의 RIA: 선진국" 섹션에서 알아본 바와 같이, 적절한 시기에 RIA 문서에 접근하는 외부 이해관계자 외에도, RIA 문서 내용을 효과적으로 조사할 감독기구를 갖추는 것이 필요하며, 높은 품질의 RIA 초안 작성에 노력을 바칠 공무원의 인센티브에 충분한 영향을 행사하도록 효과적인 준비를 갖추는 것이 필요하다.

그 외에도, 공무원에 대한 인센티브는 RIA 품질에 대한 즉각적 또는 사후평가를 제공하는 다른 게이트키퍼 네트워크(예: 감사원, 의회 사무국, 사법부) 구축을 통해 강화될 수 있다(예: 유럽의회연구서비스, 미국의 정부회계감사원과 법원).

마지막으로 국가는 공공 행정에 숙련된 인력을 유지할 수 있는 능력이 눈에 띄게 다르다는 점을 상기해야 한다. 미국, 영국, 호주 등의 여러 행정부에서는 전문기관(미국의 환경보호국)에 종사하는 자신들의 직원에게 충분히 매력적인 계약을 제공할 수 있지만, 다른 많은 국가에서는 행정부에서 사용할 기술 수준이 최첨단 경제학을 미해결 규제 문제에 견실하게 적용하기에는 충분하지 않다. 이 경우에 예산 재원에 따라 공무원은 도전뿐만 아니라 경제, 법률과 각종 기술 문제의 더 많은 다학제적 전문지식에 집중하는 전용 기구의 지원 또한 받는 것이 필수적이다. 이것은 여러 방법으로 발생할 수 있다. 예를 들어, 지정된 연수 동안 프레임워크 계약을 설정할 수 있는 외부 컨설턴트 명부 작성을 통해서(예: 유럽의회), 국가 이익에 대한 정책 문제에 대한 연구에 전념하는 공공 기구의 정교한 분석을 요구할 가능성(예: 네덜란드의 CPB, 호주의 WIFO) 또는 정부 내 특별 고위급 부서 만들기(예: 일정한 범위 내에서 유럽연합 집행위원회에서 만든 유럽정치전략센터 및 합동연구센터)로 발생할 수 있다.

### **거버넌스: 계획 및 감독 권한 얻기**

정치적 의지를 보여주고 이해관계자와 공무원의 지지를 확보함으로써 RIA 도입 여론 구축 외에, 성공적인 RIA 체계 설계의 다른 한 핵심요소는 거버넌스다. 여러 거버넌스 관련 측면에 대한 적절한 선택은, 이미 이전 섹션들에서 살펴본 바와 같이, 정부 내 유효한 동력과 효과적인 유인을 촉발하는 데 필수적이다. 세계의 정부들이 저지르는 전형적인 실수에는 다음이 포함된다. 잘 수립된 규제 계획 없이 RIA 도입, 철저한 공공 관리 개혁과 정책 사이클에 대한 전체적인 관점 없이 "분리된" RIA 이행, 행정부 내(또는 외부)에 가장 적합한 지위의 강력한 감독기구 설립 실패, 명확한 목표와 방법론 채택 실패, 또는 해당 범위에 맞지 않는 방법론 채택, RIA 체계에 전체 프로세스에 대한 충분한 투명성을 제공하여 행정부의 책무 유발 제공에 실패.

### **RIA 및 규제/입법 계획: 정책 사이클에 대한 이해 증진**

정부에서 RIA를 도입하려고 할 때, 추구되는 궁극적인 목표와 함께, 가장 먼저 우선적으로 명심해야 하는 것은 RIA가 "정책 사이클"로 흔히 불리는 더 복잡한 상황 또는 OECD 차원에서는 "규제 거버넌스 사이클"로 불리는 상황의 핵심 요소로 간주할 필요성이다(OECD, 2011). 정책 사이클에는 공공 정책에 대한 사전 분석과 사후평가를 위한 도구들과 개별 정책 조치의 흐름 분석을 위한 두 도구, 주어진 부문의 기존 법령집이 포함된다.

개별 규칙의 수명에 관계된 것에 대해, 아래 그림 3에서 정책 사이클(바깥 원)과 각 단계에 수반되는 스마트 규제 도구 사이클(안의 원)을 모두 보여준다. 그림에 나타난 바와 같이, 바깥 원은 법적 규칙의 수명에 대한 다음 단계들을 구분한다.

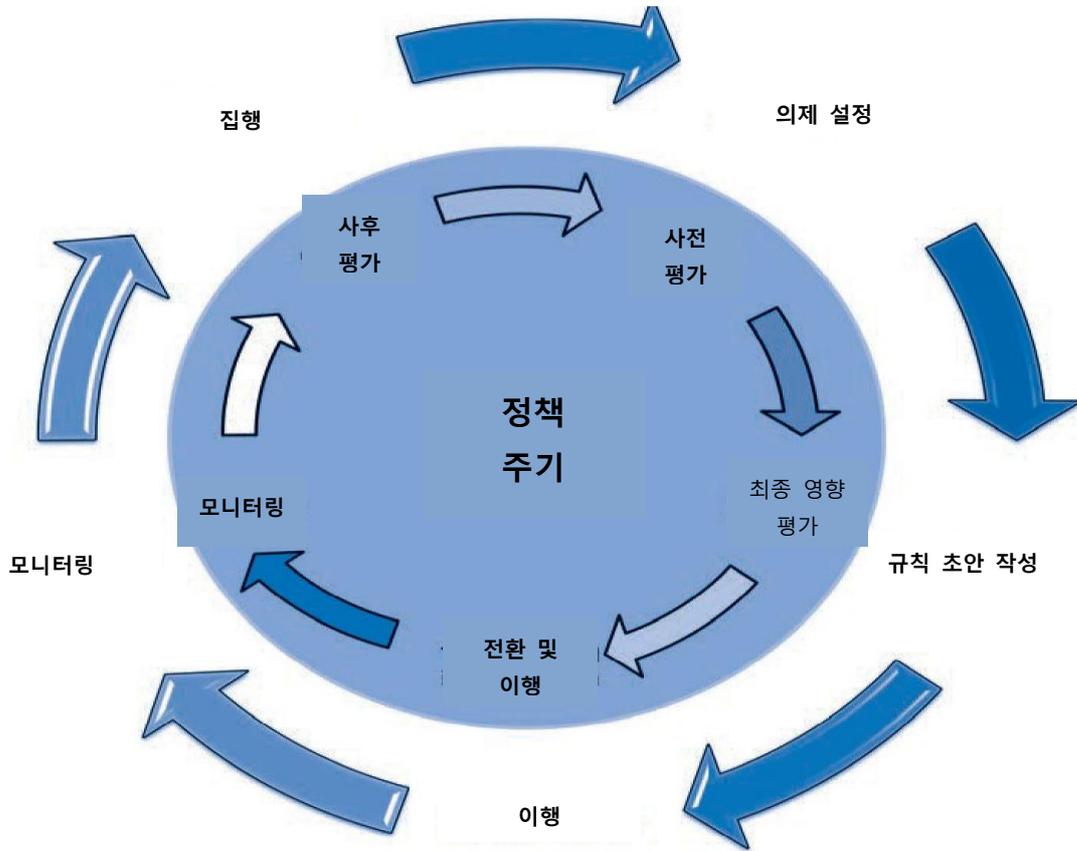
규제와 혁신 간 관계를 완전히 이해하기 위해, 우리는 EU 법률의 주요 단계에 대한 간단한 개념화에 의존한다. 이 개념화는 Abbott 및 Snidal (2009)가 개발한(대부분이 민간 규제를 위해) "ANIME" 프레임워크뿐 아니라 유럽연합 집행위원회에서 사용하는 것을 부분적으로 모방했다. 우리는 다음을 구분한다.

- **규제 의제 설정** 단계: 이 단계에서 주요 준비 문서가 작성되고 채택된다. 여기에는 추가 이행 조치 채택 또한 요구하지만, 구속력 있는 "우산" 규정(예: 프레임워크 규정)이 포함된다.
- **이행** 단계에는 특별 규정이나 위임 법률 형태로 보조법 조치의 수립 및 채택이 수반될 수 있다. 이 단계는 일반적으로 법적 규칙의 생애 사이클 내내 고정되거나 변경될 수 있는 표준 설정이 수반된다. 일부 경우에는 선택된 규제 대안의 유형에 따라 이행 조치가 공동 규제 준비의 실행에 대해서는 민간 조직에 의해 채택되어야 할지도 모른다.
- 규칙의 특정 집합을 준수해야 할 경우, **준수** 단계는 규제단계라기보다는 대상 이해관계자에 의해 시행되어야 하는 조치와 행동의 집합을 말한다. 아래 설명한 바와 같이, 서로 다른 유형의 규제 개입은 준수에 관한 매우 중대한 영향을 미칠 수 있다.
- **집행** 단계는 규칙 준수에 대한 모니터링을 말한다. 여기에는 미준수에 대해 제재를 부과할 수 있는 검사를 수행할 지역 행정부의 개입이 수반되는 경우가 많다. 이 단계는 또한 특정 기관에 위임되거나 선택된 규제 접근법의 유형에 따라서는 민간 관계자에게도 위임될 수 있다.

이런 배경 하에 열의를 보이는 행정부는 예비 단계의 사전 RIA를 수행하며, 모니터링 및 평가 지표와 사전 평가를 준비하고, 이 준비 자체는 추가 조치와 새로운 사전 평가 단계의 필요성에 대한 확인으로 이어진다.

정책 사이클의 완전성 인식은 RIA 도입을 고려하는 정부에 매우 중요하다. 특히, 정부에서 이 사전절차를 독립형 수단으로 채택함으로써, 더 흔하게는 만병통치약으로 의존함으로써 RIA를 경험하기 시작하는 경우가 너무 많다. 진실은 차이가 있다. RIA에는 법적 규칙 수명의 첫 단계가 수반되어야 하며, 그 결과에 대한 깊이와 방법론, 신뢰도가 당장의 규제 제안의 특성에 의존하도록 되어야 한다. 그 결과, 많은 국가가 RIA의 잘못된 설계보다는 정책 사이클의 각 단계 간 조정의 부족 때문에 규제 개혁에 실패하고 있다. 최적 RIA 체계도 단독으로는 개혁을 이루는 데 성공하지 못할 수 있다.

그림 2.3. "정책 주기"



더 나은 규제도구의 광범위한 주기 내 첫 단계인 RIA가 모든 해답을 주리라고 기대할 수 없다. 반대로, 규제결과에 대한 가용 정보량과 예측가능성에 따라, 정부는 사전분석에 얼마나 투자할 지와 여러 해가 지난 후에 규제성과 모니터링과 규제 검토에 얼마나 의존할지를 결정해야 한다. 이런 유형의 상충 요소는 지금까지 문헌과 규제개혁 관행에서 거의 무시되어 왔다.

RIA 문서 초안을 작성할 때 미래 모니터링과 평가활동의 근거를 형성할 지표를 선택하게 하는 것이 모범관행으로 떠오르고 있다. 유럽연합 집행위원회에서는 이것을 현재의 표준 관행으로 간주하며, "정책 주기" 개념이 스마트 규제에 대한 EU 전문용어로 공식 소개된 2010년 이후에는 더욱 그렇게 간주하고 있다(유럽연합 집행위원회, 2010).

법적 규칙이 거치는 다양한 단계를 인식하면 어떤 활동은 공적으로 수행하고, 어떤 활동은 제3자에 위임할지에 대한 정책 입안자의 결정이 용이해진다. 이미 위에서 살펴본 바와 같이, 대다수 정부가 공공정책 문제 해결을 위해 자체 규제 관행과 공동 규제 관행에 의존하고 있는 반면, 일부 경우에는 특정한 단계의 규칙만 위임될 수 있다(예: 집행, 위 박스 2.2에서 UK FPC 예 참고). 이 관행은 인센티브가 잘 설계되면 자금을 절약하는 동시에 효과적인 집행으로 이어질 수 있다.

또한 정책 사이클의 중요성을 인식하면 정부는 서로 다른 단계에 있는 규칙에 대해 각종 기관에 책임을 부여할 수 있다. 예를 들어, 영국에서 "전달" 개념이 점점 더 유명해졌는데, 처음에는 <지역의 효과적인 규제 사무소>를 만들면서 유명해졌고 그 후엔 <효과적인 규제 전달 사무소>를 만들면서 더 유명해졌다. 이런 조치를 취한 동기 중 하나는 "경로의 끝(end of the pipeline)"에 초점을 맞출 필요성 때문이었다. 즉 공공행정기관이 법령 준수를 모니터하고 회사와 시민이 법적 규칙들을 준수할지 여부와 준수하는 방법을 결정하는 순간에 초점을 맞출 필요성 때문이었다. 일부 국가에서 모니터링과 사후평가는 정부 대신 의회가 수행을 하는데 이는 의회가 이행이 쉽고 최종적으로 효과가 있는 규칙 초안 작성을 위해 잠재적으로 건전한 제도적 긴장을 유발하기 때문이다.

전체 정책주기를 검토하면 RIA가 탁월하더라도 주기에 체화될 때에만 성공적일 수 있음이 명확해진다. 확인된 정책문제의 가능한 개선책에 대한 증거기반 결정에 도달하기 위한 수단으로서, RIA는 모든 가용 정보(편향되지 않을수록 좋음)와 균형 있고 효과적인 결정에 도달하기 위한 정보를 구성하기 위해 충분한 뒷받침이 필요하다. 이것이 RIA에 견실한 협의결과가 포함되고1), 시간 경과에 따른 당면한 법령 모니터링을 위한 지표가 포함되며2), 시간 경과에 따른(예: 5년 후) 법령의 성과를 평가하기 위한 시간을 설정하는 "검토 조항"이 존재할 경우에3) RIA가 평균적으로 품질이 더 나아지는 이유이다. 이런 식으로 RIA는 거대한 퍼즐의 매우 중요한 조각이 되며, 그 퍼즐 안에서 행정부는 정책 주기의 모든 단계에서 책임감 있게 행동하고, 정책 실패에 대해 신속히 대응하고, 정책 변경 이유를 이해관계자에게 설명함으로써 정책을 채택함에 있어 할 수 있는 실수로부터 학습하게 된다. 그리고 이것은 RIA의 부작용인데, RIA는 높은 정확도로 규제의 행동 방침에 대한 결과를 매우 정확하게 예측할 수 있는 "만병통치약" 또는 과학적 리트머스 시험이라는 이미지가 있는데 이는 사실이 아니다.

### *법적 체계의 다양성 설명과 제도화를 위한 새로운 수단 찾기*

경제학자들이 법적 체계를 기본적으로 같다고 간주하고1), 기존 다양성을 고려하지 않고 특정 현상과 비교하기 위해 법적 체계들을 구분짓는2) 시대는 오래 전에 끝났다.<sup>18</sup> 마찬가지로 어느 한 국가에 효과가 있었던 처방을 다른 법체계에 이식할 수 있다고 간주하는 시대도 지났다. RIA에 중요한 것은 이들 정부들이 미국과 호주 RIA 모델을 자신들의 체계에 쉽게 채택하여, 마치 같은 방식으로 정확히 작동하는 것처럼 주장하는 초기 노력에 한 세대가 걸렸다는 점이다. 오늘날은 비교법 전문 변호사들이 법적 이식 결과를 예측하는 정교한 도구를 개발하고 있으며, 심지어 경제학자들도 복잡성 이론을 수용했다. 이 이론은 모든 국가는 한 개혁의 성공이 서로 긴밀히 연결된 기관, 조직, 시장, 개인의 반응에 주로 달려 있는 복잡한 생태계라는 기본적인 추정에서 이동하였다<sup>19</sup> Claudio Radaelli와 같은 학자들은, RIA가 법체계에 도입될 때, 작동하는 기본 메커니즘뿐 아니라 달성되어야 하는 전제조건에 대한 우리의 이해를 심화시키는 데 상당한 노력을 기울였다(그 중에서도, Radaelli, 2004 참고).

그렇긴 해도, RIA를 도입할 때 정부는 자신들의 특징을 어떻게 고려해야 하는가? 세계의 법체계는 RIA 체계 이행을 위한 상당한 수준의 다양성과 서로 다른 수준의 준비태세를 보여준다. 전통적인 예는 다음과 같다.

- 민법 국가들은 관습법 국가들보다 RIA 도입에 더 많은 어려움을 겪었다.

- 대통령제가 내각제보다 RIA 도입에 더 폭넓게 성공했다.
- 이와 관련하여, 공무원들이 더 결과지향적이고 성과기반이 되도록 유도하는 공공관리개혁을 겪은 국가들이 기본적으로 "절차 지향적인" 국가들보다 유리한 입장에 있는 것으로 드러났다.
- 공공행정분야에 더 숙련된 직원이 있는 국가들이 더 유리한 입장에 놓일 것이다.
- 공공협의 전통(예: 협의를 위해 규제초안 발표를 예견하는 행정법)이 있는 국가들이 더 유리한 입장에 놓일 것이다.

서로 다른 이들 그룹에 속하는 국가들을 위한 전략을 고안하는 방법은? RIA 도입을 고려하는 정부에 제공될 수 있는 조언은: i)RIA가 효력을 낼 수 있는 기본조건을 수립하고 그 조건들이 정부가 바뀌어도 많이 변경되지 않도록 하고, 그 후 ii)그 조건들의 약한 부분에서보다는 강한 부분에서 시작한다.

RIA가 효과적이 되기 위한 기본 전제조건에는, 이미 이전 섹션들에서 언급한 바와 같이, 법적 뒷받침<sup>20</sup>; 규제 계획a), 다른 더 좋은 규제 수단들b), "정책 사이클" 강화에 대한 견해c)에 기초를 둔 규제개혁에 대한 폭넓은 계획의 일부로서 RIA 도입; 특히 정권말 및/또는 정부가 상당한 압력 또는 정치적 불안에 있을 경우 광범위한 정치적 합의를 통한 RIA 채택; 정부 내 책임의 귀속과 기대를 적절히 관리하고 RIA 문서 품질을 향상시키기 위한 "내부" 및 "외부" 제약조건들을 고안함으로써 유인 관리; 기술 투자(더 자세한 사항은 위 "정치적 약속과 폭넓은 합의" 섹션 참고) 등이 포함된다.

그렇긴 하더라도, 나머지 처방은 정부의 동기부여와 기초 정치적 전망, 기술 수준과 자원, 행정부 내(또는 밖) 기술의 위치, 외부 이해관계자 간 합의 수준, 행정부 내 및 이해관계자 간 개방된 정부 문화의 존재에 좌우된다. 아래에 전체 체계의 거버넌스와 관련된 상황이 논의되며, 주의사항은 다음과 같다. RIA 체계 도입은 정부 내에서 대규모로 비용편익분석을 수행 또는 모든 결정을 CBA를 통해 동기부여할 일반적인 의무 도입과 동일시하지 않아야 한다. RIA 체계는, 특히 초기에, 잠재적 대안들에 대해 주어진 규제 옵션 선택에 대한 동기 부여(질적으로)와 적기의 공적인 수행으로 제한하는 것이 바람직하다(법적 규칙 채택 전에). 이것이 성공적인 RIA 체계 수립에 대해 수많은 경로가 존재하는 이유이다. RIA 체계가 다양할수록 세계적인 규모로 사용 가능한 RIA의 각 변형에 대한 경로들은 더욱 더 다양하다.

### RIA 시작하기: "빅뱅" 대 "점진적 도입"

RIA 도입을 원하는 정부가 다루는 전형적인 질문은 "빅뱅", "충격요법" 접근법을 통해 도구를 도입할지 또는 더 점진적인 도입이 더 성공할 확률이 높을 지이다. 30년을 경험한 후여서 이 질문은 너무 단순해 보인다.

한편, 있더라도 극소수 국가가 충격요법 이행에 성공했다. 1981년에 실험기간 없이 정부에서 RIA를 채택한 미국에서도 협소한 시험을 적용한 사전기간을 거쳤다. <sup>21</sup> 오히려 기본 전제조건이 달성되거나 최소한 계획되면(특히, 강력한 규제계획), 아래 설명한 바와 같이, RIA의 점진적 도입에 대한 서로 다른 가능한 경로들이 존재한다.

- **시험 단계 후 모든 규제에 대해 RIA를 제도화한다.** 이것은 주로 RIA 도입 노력을 주기적으로 재현하는 것이다. 그러나 많은 국가에서 시험 단계에서 더 일반적인 RIA 적용을 의무적인 행정 요구사항으로 이용하는 데 실패하고 있다. 이탈리아가 2000~2001년 운영했던 시험 단계에 아무런 교훈을 배우지 못하고 정치적 약속과 함께 사라져버린 대표적인 국가의 예이다. 유럽연합 집행위원회에서 2년의 시험단계(2003-04) 후 2005년, 2009년, 2015년에 방법론을 재구성했고 전체 행정 내에 RIA를 주류화하기 위한 길을 닦았다고 말할 수 있다. 가장 중요한 것은 시험 단계에서 집행위원회에 품질 보증을 감독하는 기구가 없으면 이 체계에서는 원하는 성과를 결코 얻지 못할 것임을 깨달았다(Renda, 2006; European Court of Auditors, 2010).

- **가장 적게 거슬리는 방법론으로 시작한 후 확장한다.** 예를 들어, 표준비용모델을 통한 행정적 부담 측정은 특정한 입법의 영향을 평가하는 덜 거슬리는 방법으로 널리 간주된다. 왜냐하면 측정 단계는 대부분 외부 컨설턴트에 맡겨지고, 명확한 결과를 가져오기 위해 공무원의 행정문화에 주요한 변화가 필요하지 않기 때문이다. 그렇긴 하지만, SCM에서 더 완전한 RIA 체계로 이동하려면 여러 해가 걸릴 수 있고 행정부 안팎의 기대를 신중히 관리해야 한다. 네덜란드와 독일 등 일부 국가에서는 준수 비용(독일에서는 규제 비용)을 다루기 위해 SCM을 확장하는 길에 있으며, 정치적 동의에 따라 멀지 않은 미래에 혜택을 볼 가능성이 있다. 네덜란드의 SCM에서 완전한 RIA로 너무 빠른 전환은 합의와 헌신의 결여로 실패했다. <sup>22</sup>

- **일부 기관부터 RIA를 시작한 후 다른 곳으로 확대한다.** 정부는 가장 앞선 기술과 가장 결연한 외부 이해관계자가 위치한 행정부부터 찾아, 특정 시험(예: 행정적 부담)에 대해 전체적이든 제한적이든, RIA 도입을 결정할 수 있다. 여기에는 일반적으로 소매업의 비즈니스 규제를 담당하는 부처나 장관이 해당한다. 비록 대부분 역효과를 낳았지만 일부 국가에서(예: 이탈리아)는 독립기관들부터 시작하는 시도가 있었다(지금까지 유일한 예외(그것도 제한적으로)는 에너지 당국과 증권시장위원회, CONSOB임). 그러나 그들 중 한 당국의 RIA에 대한 성공적 도입이 다른 행정부로 반드시 쉽게 확대되지는 못했다. 여기서 또한, 경로가 종종 뒤틀려 있으며, 인센티브가 면밀하게 관리되어야 하고, 가능한 다른 내각에서 시스템이 잘 작동한 것을 관찰한 기초 위에서 RIA 채택을 위한 수요 증가로 이어져야 한다. 미국에서 다년간 정부 밖으로 최소한 독립기관들과 어쩌면 의회까지도 RIA 적용을 확대하기 위한 활발한 논쟁이 이루어지고 있다.

- **주요 규제안부터 시작한 후, 덜 중요한 규제를 적용하기 위해 문턱을 낮춘다.** 유럽연합 집행위원회는 2년의 실험기간 뒤 위원회 연간의제 안에 포함된 주요안에 의무적인 RIA 적용에 집중함으로써 자체 RIA 체계를 시작했다. 그러나 최근 이 체계가 해마다 EU 공동체 법 및 관행의 집적을 형성하고 지역 차원에 적용할 수 있게 하는, 수천의 이행 중이고 위임된 법률 적용으로 확대되고 있다.<sup>24</sup> 이 역전된 추세(위 경로 3과 비교하여)는 주어진 법적 체계 내로 RIA 확산이 얼마나 특수할 수 있는가와 기존 정치적 약속과 가용 기술에 얼마나 의존하는가를 보여준다.
- **구속력 있는 규제로 시작하여 연성법으로 이동한다.** 일부 국가는 RIA 체계를 수년간 이행 후 연성법, 민간 기준, 자율 및 공동 규제가 경제와 경제주체의 유인에 대한 영향 측면에서 전통적인 명령 및 통제 법령보다 때때로 더 중요하다는 점을 깨달았다. 미국의 최근 논문에서 연방 규제를 연성법으로 교체하는 것이 "OIRA 회피"의 널리 퍼진 관행임을 밝혔다. 이에 따라 George W. Bush 행정부가 RIA 적용을 행동강령이나 다른 형태의 연성법으로 확대하게 했다.
- **단일 기준 또는 다수 기준의 질적 분석으로 시작한 후 점진적으로 양적 분석(CBA 또는 기타)으로 이동한다.** 어떤 국가가 비용편익분석이나 유사한 분석을 가능하게 하는 특정 양적 기술이 부족하더라도, 이것이 RIA를 도입할 수 없거나 RIA가 최종적으로 "과학적" 호소력이 감소함을 뜻하지 않는다. 사실, RIA의 과학적 성격은 많은 국가에서 논쟁의 여지가 크며 도전을 받고 있다. 이것이 질적 분석에 기초한 일반적 절차를 채택하고 행정부가 구두 또는 질적-양적 분석(예: 득점표)을 통한 가용 대안 대신 특정한 행동방침을 장려하도록 요구하는 것이 RIA 도입에 있어서 매우 귀중한 단계인 이유이다. 적절한 거버넌스와 제도 설정이 이루어진다면 더 증거 기반의 양적 분석(필요할 경우)을 향한 이동이 이해관계자와 전문가 또는 그 밖의 기관에서 제공한 반대 분석에 대한 규제를 주장할 필요에 의해 시간 경과에 따라 지배될 것이다.
- **집중된 RIA 지식에서 더 분산된 책임으로 이동한다.** 행정부가 RIA 기술이 부족할 수 있으며, 그 격차를 단기적으로 채우기 어려울지도 모른다. 그렇긴 해도, 많은 정부가 특정 계산의 실행을 보조할 수 있는 공공 또는 민간 기관에 의존하여, 이에 따라 증거로 규제 제안을 지원할 수 있다. 네덜란드의 CPB, 오스트리아의 WIFO, 독일의 다양한 연구소, EU 차원의 공동연구소(다양한 위치)의 역할은 매우 유용할 수 있으며, 특히 RIA 체계 이행의 첫 해에 중요하다. 예를 들어, 최근 EU 공동연구소에서 모든 규제 제안에 대한 공통 기준 시나리오를 만들자고 제안했으며, 이에 따라 복합적인 예측 개발을 위한 그 밖의 행정부에 대한 책임을 철회하고, 미래 경제, 사회, 환경 전망이 여러 위원회의 집행위원회 총국에 의한 조사 방법의 일관성을 추진하는 것이다. 마찬가지로, 일부 국가는 중앙감독 기관의 제한된 수의 인력을 교육함으로써 RIA 시험을 시작한 후, 규제 권을 가진 각 부서에 RIA에 대한 연락 담당자나 기준 부서 지명으로 이동한다.

요약하면, 그리고 보다 더 일반적으로 말하면, 성공적인 RIA 이행으로 가는 경로는 많고, 모두 알맞게 점진적이며, 모두 위험이 따른다. 주요 쟁점은 기대를 관리하고, 즉각적인 성과를 약속하지 않고, 행정부 내 RIA와 스마트 규제도구를 도입하려면 문화적 변화가 수반되어야 함을 이해하는 것이다.

## 인적 자원과 기술: 공공 행정에 가능한 방법론 채택

RIA를 시작하기 위한 또 다른 매우 중요한 전략적 측면은 영향분석을 어떻게 요청 받을 행정부 내에 충분한 분석 기술을 확보하느냐이다. 이 측면은 아주 중요하여 일부 국가에서는 행정부 내부의 누군가가 RIA 초안을 작성할 수 있도록 보장하기 위해 전문화된 규제기관들(독립 기관이더라도)에서만 시작하기로 정하고 있다. 특히 시민법 국가를 포함한 다수 국가에서 행정부에 법조계 출신 인사가 지배적으로 많으며, 선진 대학 교육을 받은 직원이 거의 없다. RIA를 정책 사이클로 주류화하기 위한 방법에 대해 가장 중요한 제약조건일 때가 많다. 부정적인 요인은 행정부 바깥에도 전문 기술이 부족하다는 점이다. RIA는 학제간 기술 결합이 필요하지만 대부분의 국가에서 대학 교육 과정의 직접 부분이 아니다. 이것이 외부 전문가로서 학자에 의존하는 것이 RIA 도입을 위한 정부 지원이 불충분한 것으로 증명될 때가 많은 이유이다. 선진국에서 학제간 법학과 경제학 확산은 불균형적이며, 종종 실망스럽다. 유럽에서 법학과 경제학에 대한 이론 연구와 규제 영향을 평가하는 방법에 대한 지원을 구하는 정책 입안자에 대한 실용적인 자문 사이에는 여전히 큰 격차가 존재한다.

국가들은 규제 개혁, 특히 RIA의 기술적 측면을 강화하기 위해 사용할 수 있는 다양한 옵션을 갖고 있다. 첫 번째는 공무원들을 위한 수업을 만드는 것이다. 이런 수업은 일반적으로 외부 전문지식에 의존하며, 전면 교육과 대화식 교육을 모두 고려한다. 이 수업에서 공무원들은 RIA 시각에서 특정 정책 문제에 접근하도록 요구 받고, 그에 따라 문제 정의, 잠재적 대안 논의, 특정 의사결정 기준의 분석 등이 수반된다. 그러나 불가피하게 짧은 기간이 주어지고 일부 참가자는 대부분의 경우 자신들의 경력에서 한 번 넘게 RIA 초안을 작성할 책임이 주어질 가능성이 높지 않으므로 수업은 충분히 이루어지기 어렵다. 이에 따라 행정부 내 인력의 순환이 원칙적으로는 지식 확산과 "신선한 사고" 측면에서 이점이 있지만, 과도한 순환을 줄이면 RIA에 대해 직원들이 축적한 지식을 강화하는 데 필요한 것으로 증명될 수 있다.

두 번째, RIA 교육을 포함하기 위해 대학교육과정을 수정하면 행정전문 학교(예: 프랑스의 국립행정학교, 이탈리아의 행정국립학교)를 통한 미래 공무원을 교육하는 데 특히 유용하다.

세 번째, 가능할 경우 학제간 단체 형성이 다양한 분야의 전문가에 의해 균형 잡힌 RIA 초안 작성에 중요하다. 경제학자나 프로젝트 관리자가 자신들의 지식과 민감도를 조정하고 공유하지 않을 경우 재앙을 초래할지도 모른다.

네 번째, 관련 내각이나 부처 내에 RIA 전문성을 가진 하위부서를 지정하면 행정부의 일부 전문가 수준으로 고급 기술에 대한 필요를 집중하므로 필요함을 증명할 수 있다. 이것은 결국 이 전문가들이 도달한 결과에 의문을 제기하는 강력한 감독기구를 필요로 한다.

다섯 번째, 마찬가지로, 정부는 각 부처 직원을 특정 방법으로 교육함으로써 인적 자원도 잘 관리할 수 있으며, 그 후 적절할 경우, 다학제간, 다방법론 시각에서 규제 쟁점을 다 함께 다룰 수 있는 부처간 실무단을 조직할 수 있다.

여섯 번째, 유능한 컨설턴트나 뛰어난 전문성을 가진 국가의 외국 행정부, 숙련된 국제기구로부터 조기에 RIA에 대한 도움을 요청하는 것은 성공적인 단기 전략일 수 있다. 예를 들어 유럽의회연구서비스(당시는 여전히 "IMPA 이사회"라고 불림)는 위원회의 원래 제안 수정 여부와 수정 방법 결정을 맡은 관련 위원회에 대한 자문 역할을 지원하기 위해 네 명의 외부 컨설턴트를 요청함으로써 무역 정책 분야의 최근 경우에서 성공적으로 이 전략을 사용하고 있다. 물론 이 경우에 충분한 예산 가용성이 필수적이다.

더 일반적으로는, 기술 교육과 확산은 처음에 선택한 방법론 유형에 결정적으로 달려 있다. 방법론이 더 단순할수록, 정부 자체 의제와 더 연계되었으며, 정부 수뇌부와 해당 행정부 간 유효한 지식 수준(및 지식 공유)를 더 쉽게 확립할 수 있을 것이다.

마지막으로, 정부는 두 가지 쟁점이 중요하고 그 둘이 분리되어 있어야 함을 기억해야 한다. 하나는 RIA 초안을 작성할 공무원을 교육하는 방법이고, 다른 하나는 RIA "해석하는" 방법과, 예산이 허용할 경우, 언제 어떻게 외부 전문가를 요청할지에 대해 공무원과 정치인(또는 그들의 보좌관)을 교육하는 것이다.

#### 홍보: 정부의 블랙박스 열기

가장 유능한 공무원에 의해 적용된 최고로 정교한 RIA 체계라도 RIA에 대해 충분한 홍보를 하지 않으면 바람직한 결과로 이어지지 않을 것이다. 이것이 왜 우수 규제법이 OECD에 의해 끊임없이 강조되고 갱신되며, 투명성과 상담 기법이 집중적으로 강조되는 이유이다. 더 구체적으로는, RIA를 견실하고, 시의적절하며 종합적인 상담 프로세스와 연계할 많은 이유가 있다. 첫 번째, 이해관계자로부터 의견을 수집하기 위해 정부의 "블랙박스"를 공개하는 것은 매우 좋은 생각이다. 외부 이해관계자가 정밀 조사에 따른 정책 대안의 가능한 영향에 대한 우수한 정보와 자료 가용성에 자주 의존할 수 있을 뿐 아니라, 외부 이해관계자에게 특정 문제를 해결하기 위한 잠재적 대안을 자극하는 것은 성공적인 RIA 도입을 위해 길을 놓는 데 필수적인 "외부 제약조건"을 만드는 방법이기도 하다. 두 번째, 특정 규제 결정의 배경이 되는 이론적 근거를 투명한 방법으로 설명하는 것과 이 잠정적인 선택을 상담 받도록 하는 것은 기관이 특정 이익에 포획될 가능성을 크게 줄일 수 있을 때가 많다.

그렇긴 하지만, 행정부가 협의를 공식 요건으로 접근하는 경우가 너무 잦으며, 그 결과가 사전에 선택된 규제안 수정에 고려되지 않을 가능성이 높다. 이것은 심지어는 1981년 RIA 도입 전에 훨씬 더 긴 역사를 가진 미국의 "공지 및 여론수렴" 절차에 대해서도 주장되고 있다. 어떤 제출물을 이사회에서 처리할지를 결정할 때 유럽연합 집행위원회 행정부의 충분한 재량으로 여러 해 동안 남겨졌던 각종 문서(녹서, 백서, 통신 등)에 대한 유럽연합 집행위원회 협의에 대해서도 그렇다.

협약이 전체 RIA 체계에 대한 합의뿐 아니라 공공의사결정의 품질에 대한 가치를 활용할 수 있도록 보장하기 위한 가용 전략은 최소 세 가지이다. 첫 번째, 정부는 이해관계자의 견해와 규제 개입의 특정 종류와 연관된 위험 수집을 시작하기 위해 규제안의 내용에 대해 가능한 한 조기에 협의해야 한다.

두 번째, 규제 내용에 대한 협의와 RIA 문서 자체에 대한 협의를 구분하는 것이 필수적이다. 두 종류의 협의 모두 매우 유용할 수 있지만, OECD 회원국에서는 전자가 더 많이 사용되며, 후자는 확산이 느리다. RIA 초안 문서에 대한 협의는 문서의 구조, 사용된 데이터, 선택된 대안, 옵션 비교를 위해 적용된 기준, 특별히 선호된 정책 옵션 선택을 위해 채택된 분석의 전체 품질에 초점을 맞추므로 특별히 유용할 수 있다. 다시 말해서, 이 협의는 정치적 과정이라기보다는 기술 협의과정이며, 이런 과정을 통해 행정부는 귀중한 정보를 수집하고 시작부터 큰 실수를 피할 수 있다. 미국은 RIA 초안 협의를 이미 1946 행정절차법에 의해 위임된 "공지 및 의견수렴" 절차의 일부로 1981년 이후 의무화하고 있다. 유럽연합 집행위원회가 최근 새로운 주요 이니셔티브에 대한 "개시 IAs" 기안을 시작할 것이며, 12주 동안 개시 IAs의 모든 요소에 대해 협의할 것이라고 발표했다(2015년 5월 19일). 그 외에도, 유럽의회 업무를 촉진하기 위해, 이 위원회는 제안들을 최종적으로 승인한 뒤 8주 협의 또한 실시할 것이다.

세 번째, 협의문은 정부에 의해 제안(또는 RIA)의 어떤 측면이 이해관계자로부터 가장 필요한 조언으로 고려되었는지 구체화해야 한다. 이것은 이해관계자가 가장 적절한 질문에 집중하는 데 도움이 된다. 그러나 질문들에 대한 동기부여가 잘 되어 있을 경우 문서의 다른 측면과 RIA에 대한 의견 또한 허용되어야 한다.

네 번째, 이해관계자에게 충분한 협의대응 시간이 주어지는 것이 중요하다. 소위 협의를 위한 최소기준에는 최소기간(주 단위로)이 가장 자주 포함된다. EU 차원에서 최소기간은 최근 12주로 증가했으며, 미국에서는 공지와 의견수렴 절차의 최소기간이 30일이지만, 기관들은 복잡한 쟁점에 대해 더 긴 기간을 허용할 때도 많다.

다섯 번째, 정부는 협의 과정에서 의견을 제시한 각 관계자에게 피드백을 제공하고, 의견이 왜 이사회에서 처리되었는지, 또는 처리되지 않았는지를 설명해야 한다.

### **감독: 내부, 외부, 또는 둘 다?**

1990년대 후반 이래로, OECD 보고서는 영향평가를 규제영향평가 분석모델의 성공을 위한 핵심 요소로 감독기구에 연계하는 것의 중요성을 언급해왔다.<sup>25</sup> <규제정책과 거버넌스 위원회 권고>(OECD, 2012)에서 회원국들은 "규제정책 감독 절차와 목표를 활발히 제공하고, 규제정책을 지원하고 이행하며, 그렇게 하여 규제 품질을 높이기 위한 장치와 제도를 설립"하라고 권장하며, 정부에서 "특정 장관에게 규제품질에 대한 전체 정부정책의 운영 유지와 개선을 맡고 규제 거버넌스 과정에 대한 리더십과 감독을 맡는 것에 대한 정치적 책임 할당을 고려"하라고 권장하며, 특히 포트폴리오 전체에 대한 규제 개혁 활동의 조정에 대한 모니터링과 보고, 계획된 결과에 대한 규제 관리 체계의 성과에 대한 보고, 규제정책환경과 규제관리관행에 대한 전체 체계를 개선할 기회를 파악하도록 권장한다.

OECD는 또한 "규제가 전체 정부 정책 역할을 하도록 보장하기 위해 정부 수뇌부에 가까운" 감독기구를 만들 것을 권장한다. 법률이나 행정명령과 같은 명령으로 그 권한을 명시하고, 그 명령을 시행할 때 정치적 영향에서 독립되도록 권장한다(OECD, 2012). 규제기구에서 해야 할 기능에는 품질관리(예: 영향평가의 품질검토를 통해, 그리고 영향평가가 부실한 규칙 제안의 반력을 통해), 규제가 필요할 수 있는 정책분야에서 규제조치의 고려를 촉진하는 것을 포함하여 더 효과적인 규제에 대한 잠재력 조사, 규제정책 적용의 체계적인 개선에 대한 기여, 정책 수정을 위한 사후평가와 사전 방법 정교화를 위한 조정, 영향평가에 대한 교육과 지침 및 규제 성과 개선을 위한 전략 제공이 포함된다. 그 외에도, <2012 규제정책과 거버넌스에 대한 권고>에서는 영향평가 심사를 포함한 감독기구의 정기적인 성과평가 필요성을 암시했다.

위 내용에 기초하여, 다음과 같은 언급이 가능하다.<sup>26</sup>

- **ROB의 주요 역할은 정책주기의 효과적인 실현과 정부에서 설정한 전체 목표의 일관성을 조정하고 감독하면서 규제 개혁을 도입하는 것이다**(좀 더 세련된 일련의 정책목표들의 효율성이나 복지). 정책 사이클의 "내부 사이클" 내 수단이 더 완전할수록, ROB 역할이 더 종합적일 수 있다.

- **이 역할을 충실히 하려면, ROB에 일관된 권한이 주어질 필요가 있으며**, 정책 포트폴리오를 담당할 행정부의 활동을 관리, 감독하고 영향을 미치기 위해 충분한 범위의 권한이 수반되어야 한다. 상황에 따라 규제안에 대한 거부권이, 특히 ROB가 정부 수뇌부에 있으면서 "본인"을 충분히 대표할 경우, 필요하지도 적절하지도 않을 수 있다(예: OIRA는 공식 거부권이 없다). 도덕적 설득이 ROB와 기관들 간 "협상적인" 관계를 허용하기에 충분하다.

- **권한에는 적합한 수단이 동반되어야 한다.** 여기에는 여러가지가 포함되지만 특히 RIA, 관련 지침, 사후평가, 리콜/요청서, 즉각적인 서신, 옹호 권한, 다른 기관들의 의견을 요청할 권한(예: 경쟁 당국, 부패 방지 기관, 세무 행정) 등이 포함된다. 경우와 특정 제도적 환경에 따라, ROB는 "적대적 문지기" 역할로 불리거나 좀 더 우호적인 "조언자"로 불릴 수 있다. 또한, 다른 기관들이 단순한 감독자 역할을 하고 개별 행정부에 대해 좀 더 스마트한 규제기능을 위임하는 반면 일부 ROB는 정책 평가와 협의의 조정에서 주요 역할을 요청 받는다. 최소 2가지 접근법이 존재한다. *i)* ROB에서 규제 품질에 대해 규제기관에 직접 또는 정부에 일반적으로, 그리고 그 결과를 직접 또는 출판물로 독립적인 평가를 제공하는 일반 체계(아마도 "이름과 수치" 체계에 따라 더 설득력 있는 효과를 가진) *ii)* ROB가 평가될 규제 품질에 기초를 둔 거부권이 있는 문지기 역할을 하는 결과와 함께 ROB가 규제 목적 측면에서 일반적인 또는 특별한 프로그램 집행을 위해 특별 권한이 승인된 덜 반복적인 체계.<sup>27</sup> ROB에서 제안된 규제에 충분히 문제를 제기할 수 없는 국가가 있다(예: 일본 MIC).

- **ROB의 독립성 수준에 따라 달라지는 역할, 권한, 수단.** 주로 대통령제 민주주의 국가에서 볼 수 있듯이 스마트 규제가 범정부적 조정 형태로 이행될 경우, 본인-대리인 방식은 본인이 정부 수뇌부에서 최대한 가까운 위치에 있는 전담 기관을 통해 감독역할을 수행해야 한다. 규제개혁에 대한 지배적인 동기가 이해관계자 관여와 결과에 대한 정부 책임을 강화할 필요가 커질수록, 정부 조치가 "레이더"의 특정 관심을 유지하도록 확인을 맡은 더 많은 혼합 또는 외부 ROB 설정을 위한 유인이 더 강력하다. ROB의 역할, 권한, 독립성 정도가 어디에

위치할지를 결정한다. 두 가지 다른 선택이 여기서 구분될 수 있다.

- *ROB를 행정부 내 어디에 위치시킬지.* 일반적으로 ROB는 내각, 경제/재무부 또는 법무부 안에 위치할 수 있다. 이 선택은 두 가지 주요 요인에 달려 있다. i)기술과 전문지식 대부분이 위치한 행정당국, 그리고 훨씬 더 중요하게는 ii)제공될 감독 활동과 ROB 위임 범위. 예를 들어, 네덜란드와 이탈리아 등의 일부 국가에서는 재무부가 국무조정실과 비교하여 전통적으로 더 숙련되고 더 많은 경제학자와 정책 분석가를 가지고 있다. 미국에서는 OMB 내 OIRA 창안으로 가장 전문적인 기관인 EPA의 저항에 대응했다(반드시 전문적이지는 않지만) (Livermore, 2014 참고). 감독기구의 유형에 대해 걱정하는 것에 대해 특히 중부 및 동부 유럽의 일반적인 추세는 법적 초안 작성의 품질에 대한 감독 활동에 초점을 맞추는 결정이었으며(경제 영향 분석과 같이 또는 독립적으로), 이것이 에스토니아와 우크라이나와 같은 국가들은 법무부에 대부분의 감독 노력들이 위치하도록 했다. 동시에, 행정적 부담 모니터링과 축소에 오로지 초점을 맞춘 국가들은 비즈니스 개발을 담당할 부처가 주로 개입하려는 경향이 있다.

- *ROB를 정부 내부 또는 외부 중 어디에 위치시킬지.* 규제개혁이 규제의 일관성과 선거기간 중 정보의제 실현을 목표로 할수록, 감독 기구가 정부 안에 위치하는 것이 가능성이 더 높고 적절하다. 동시에, 독립적인 외부기구가 다음의 이유로 적절한 선택일 수 있는 경우가 있다. i) 의회 민주주의에서는 정부의 입법 법령에 대한 의회의 조사 능력을 강화하기 위해 의회 내부에 감독기구가 있을 수 있다(특히, RIA와 같은 스마트 규제도구의 범위에 주범이 포함될 때), ii) 규제 감독이 주로 공공지출의 품질에 집중될 때, 감사기관이나 회계감사원에 권한을 부여하는 것이 이치에 맞다. iii) 규제 개혁이 충분히 집중된 특정 그룹의 이해관계자를 목표로 하면(및/또는 정책 입안자에게 사용 가능한 관련 정보 소유가 예상될 때), 더 제한된 위임을 가진 혼합 또는 완전한 외부 ROB를 설립하는 것이 이치에 맞을 가능성이 높다. (영국 규제정책위원회, 네덜란드 행정부담자문위원회, 독일 규범통제위원회, 스웨덴 규제철폐위원회, 행정적 부담에 대한 EU 고위그룹, 호주 SBAC 등) iv) 정부에서 높은 품질 규제 개혁에 대한 약속 신호를 보내려고 할 때, 정부에 의한 선택을 감독하는 고위급 학자 위원회를 지명하기 위한 유인을 가질 수 있다.(예: 미국의 경쟁력 위원회).

Wiener(2013)는 행정부 내 정부 수뇌부에 ROB를 지적함으로써 주요 옵션이 지명될 수 있음을 요약했다(대통령 또는 수상에게 보고). 기관 간 작업반, 감사인 또는 옴브즈맨 또는 감찰관 등의 독립적인 정부 감시 단체, 외부 자문단, 규제 개혁과 국가 개혁을 위한 정부 부처, 입법 위원회, 입법부에 딸린 기술 기구, 법원의 사법 심사의 형태로, 옹호 단체, 싱크탱크, 학문 연구자, 뉴스 매체 등의 외부 비정부 행위자(Wiener, 2013).

• 역할, 권한, 독립성 정도 및 ROB 위치가 책무와 그 성과평가 양식을 결정한다. 위에 결정된 선택에 따라 ROB 책무의 정도와 양식이 상당히 변할 것이다. 어떤 국가가 비용편익분석이나 유사한 분석을 가능하게 하는 특정 양적 기술이 부족하더라도, 이것이 RIA를 도입할 수 없거나 RIA가 궁극적으로 "과학적" 호소력이 감소함을 의미하지는 않는다. 특정 이해관계자를 대표하는 임시 외부기구는 일반적으로, 예를 들어 중소기업 등의 특정 지지자를 책임 진다. 더 일반적으로, 책무는 두 가지 방법으로 보장될 수 있다. i)투명성을 통해서, 즉 ROB 활동을 외부 이해관계자가 볼 수 있게 하고 그들의 행동과 표현된 의견에 대한 동기 부과를 통해서, ii) 정부 또는 독립 기구에 의한 특정 평가를 통해. 더 흔하게, 국가는 이 두 가지 방식을 결합한다.

- 정책주기의 포괄성과 감독의 복잡성, 아주 다양한 목적의 달성을 보장할 필요가 "최적"의 감독기관 수를 결정할 수 있다. 두 가지 주요 요인이 여기에 걸려 있다. 하나는 규모의 경제와 감독기능 실행범위, 거래비용 감축 필요와 효과적인 본인-대리인 관계를 보장할 필요가 단일 행정당국의 손에 감독 기능의 집중을 요구한다. 다른 한편으로는 감독 실행과 특정 규제 성과에 대한 설명에서 전문 지식의 필요와 견제와 균형 확보 필요(예: 중소기업 보호, 경쟁, 인권 보호, 지속 가능한 개발)가 감독기능 권한이 주요 ROB와 협의하여 또는 병렬적으로 부여된 추가 기구의 지명으로 이어질 수 있다. 다수 감독기관의 예에는 두 가지 주요 유형이 있다. *i)* 정책 사이클에서 "순서대로" 작용하는 다수 기구에는 EU 차원의 IAB와 IMPA 이사회가 포함되고(EU 일반 입법 절차를 수행하는 동안 위원회와 후에 유럽의회 각각의 지원), 또한 정책 설계와 이행/전달을 각각 담당하는 영국의 BRE 및 BRDO가 포함된다. *ii)* 동일한 규제의 여러 양상을 다루는 "병렬적으로" 작용하는 다수 기구: 이것은 미국 가변법(Flexibility Act) 하의 SBA 및 OIRA 간과 유럽연합 내 행정적 부담에 대한 유럽연합 집행위원회의 IAB와 고위급 그룹 간 상호작용의 일반적인 사례이다.

대다수 OECD 회원국 내 규제감독기관은 부처간 조정의 형태로 총리실이나 대통령실과 같은 정부 수뇌부에 위치한다. 재무부와 법무부 또한 이 기능들 운영에 중요한 역할을 한다(OECD, 2010a). 예를 들어, 호주 모범사례규정 사무소(OBPR)는 최근 재무부와 규제완화부에서 총리실과 내각으로 이동했다. 마찬가지로, 캐나다 규제업무분야도 추밀원사무처에서 정부 수뇌부 내의 또 다른 중앙 기관인 재무위원회 사무국(여왕의 추밀원 내각위원회)으로 이전했다. 일본에서 규제개혁위원회(2013년 1월 설립)는 국무조정실에 있다. 마찬가지로 한국에서 규제개혁위원회가 총리실 내에 있으며, 전체 정부규제개혁 설계와 이행을 담당하고 있다.

일부 국가에서 ROB는 경제부 또는 재무부에 있으며, 뉴질랜드가 한 예이다. 뉴질랜드에서는 재무부가 규제관리체계 관리와 모니터링을 담당하고, 규제의 기업에 대한 영향에 초점을 맞추는 비즈니스혁신과 고용부 업무의 도움을 받는다.

위치한 부처의 ROB 독립성 정도 또한 차이가 날 수 있다. 멕시코에서, 규제개선을 위한 연방위원회(COFEMER)는 기존 및 신규 규제를 검토하고 전체 정부 개혁을 옹호하기 위한 역량을 가진 경제부의 자치기구이며, 그 수장은 대통령이 임명한다.

다른 일부 국가에서는 법무부 내에 ROB가 있으며, 합법적인 초안 작성뿐 아니라 법적, 헌법적 틀의 일관성을 한층 더 강조한다. 이것은 법무부에 속하면서 제안된 모든 규제가 법 및 헌법과 일관되는지 조사를 수행함에 있어 폭넓은 권한을 가진 캐나다 법제실 사례이다.

에스토니아에서는 기능이 여러 ROB 간에 나뉘어 있다. 그 중에서도 법무부 내에 있는 입법 품질 부문은 RIA 체계에 대한 폭넓은 기능을 가지고 있다. 정부 부처에 속하는 전략부는 개발 계획에 대한 RIA 품질 확인을 포함한 조정, 보고, 네트워크 역할을 하며, 정부 부처에 역시 속하는 유럽 사무국은 EU 내 에스토니아 위치 개발 내 RIA 품질의 조정과 확인을 책임진다. 네덜란드에서, 규제정책 품질 부서(WKB) 또한 법무부에 있는 반면, 비즈니스와 시민에 대한 규제부담 부서는 경제부(비즈니스)와 내무부(시민)에 있다.

위에 보고한 바와 같이, 여러 요인이 ROB를 정부 내부에 놓을지 아니면 외부에 위치시킬지 그리고 외부나 내부 정확히 어디에 위치시킬지에 대한 결정에 영향을 미칠 수 있다. 여기서 또한 우리는 국가간 교차분석에서 수많은 가정을 시험할 것이다.

- 국가가 전체 정책주기를 포함하는 전체 정부 전략이 있을수록, ROB가 정부 수뇌부에 또는 가까이 위치할 가능성이 높다.
- 규제개혁이 비즈니스와 중소기업에 집중할수록 ROB가 경제부나, 정부와 독립적인(또는 혼합) 특별 기구에 위치할 가능성이 높다.
- 법적 초안 작성 품질에 집중할수록 ROB가 법무부에 위치할 가능성이 높다.
- 국가에서 보조법만이 아닌 주법에 집중할수록 ROB는 정부 외부에 위치할 가능성이 크다.

### 규제정책 감독기관의 주요 기능과 책임

ROB에 속하는 기능과 책임은 ROB에게 주어진 전체 역할 및 권한의 일관성 측면에서 분석되어야 한다. 아래 표는 이전 OECD 논문들과 비교하여 좀 더 명확한 기능과 활동 목록을 제공한다(예: Cordova-Novion 및 Jacobzone, 2011).

표 2.1. 규제감독기관의 주요 기능

권한/기능	설명(전체는 아님)	타이밍
옹호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제개혁이 필요한 분야를 파악함으로써 옹호과정에 참여한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>• "촉구서면"을 발표한다.</li> </ul> </li> <li>• 자율규제 평가와 그 밖의 "가벼운 개입" 옵션을 촉구함으로써 고려될 규제 옵션 선택에 대한 제안을 발표한다.</li> <li>• 규제비용이 과도한 분야에 대해 이해관계자로부터 의견을 수집하여 개별 부서/부처에 제출한다.</li> <li>• 예비 및 확대 영향 평가 형태 초안작성 초기 단계에 부처에 지원을 제공한다.</li> </ul>	진행 중
컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁력, 비례성, 행정 부담 감축 등의 더 심도 있는 평가를 제안함으로써 초기 초안에 관여한다.</li> <li>• 경쟁평가를 수행하는 각 부처들을 돕는다.</li> <li>• 위원회 제안들에 대한 주요 개정안에 대한 의회의 영향 평가를 돕는다.</li> </ul>	진행 중
지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁력, 비례성, 행정 부담 감축 등의 준수 시험과 같은 방법론적 쟁점에 대한 가이드라인을 발표한다.</li> <li>• RIA, 사후평가, 협의, 경쟁 평가, 누적/회고적 영향 등을 발표한다.</li> <li>• 부문별 평가 방법론 정의와 정기적인 검토에서 개별 부처와 협력한다.</li> </ul>	정기적
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만족스러운 평가가 수반되지 않은 제안 거부/기각 권한.</li> <li>• 행정당국에서 예비 RIA만을 수행했을 경우 심도 있는 평가 초안작성을 부과할 권한</li> <li>• 더 광범위한 이해관계자 협의, 행정 비용 심사, 비례성, 경쟁력 등 측면에서 RIA를 수정할 권한. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 순이익 계산을 의무화할 권한</li> </ul> </li> </ul>	필요할 때

표 2.1. 규제감독기관의 주요 기능(계속)

권한/기능	설명(전체는 아님)	타이밍
조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 ROB와 조정</li> <li>• 비공식적인 기존 이해관계자 그룹과 조정.</li> <li>• 다층(연방) 거버넌스 경우 지역 ROB와 조정.</li> </ul>	진행
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무자와 학자가 포함된 공무원을 위한 교육 과정 구성.</li> <li>• RIA를 맡은 공무원에 대한 교육 제공</li> </ul>	중년
보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 법안의 순 이득에 대한 연간 보고서를 게재.</li> <li>• 인터넷에 감독 활동 결과를 게재한다.</li> <li>• 단순화 우선순위와 수행된 RIA/평가를 보고한다.</li> </ul>	단위
기관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 수행되는 감독 활동을 의회의 요청에 따라 의회에 보고한다.</li> <li>• 국제적인 수준과 국제 포럼 내의 다른 ROB와 협력한다 (예: OECD, APEC 등).</li> </ul>	정기적

### 박스 2.3. 미국의 RIA 체계와 OIRA 감독

미국에서 RIA 과정에 대한 감독 정도는 예를 들어, EPA와 같은 특정 기관의 활동을 관찰한 전문가 보고서를 통해 CBO에 의해 행사된다. 빈도는 더 낮지만, CBO 또한 정부 기관 내 RIA 체계의 기능을 검토한다. 예를 들어, 1997년 입법 과정에 대한 RIA 영향에 대한 종합적인 분석이 수행되었다(의회예산국, 1997). 그 밖에도, 사후 조사가 회계감사원(GAO)에 의해 수행되어 다음을 점검했다. i) 일부 행정당국은 기관들과 협조적이고 협의적이었지만, 다른 기관들은 기관의 규제안을 검토할 때 "문지기" 역할에 더 가까웠다, ii) OIRA 규제 검토 역할의 적시성과 문서화를 개선하기 위해 연속적인 행정에 따른 행정 명령 요구에도 불구하고, GAO는 규칙 제정에 OIRA 참여의 투명성에 상당한 차이를 확인했다. 그 외에도, GAO는 규칙 제정 절차의 "정형화"에 기여하는 대신 수년간의 효과적인 부가가치의 규칙 제정에 대한 누적 절차와 분석 요구사항의 정도에 관해 우려를 제기했다. 그 외에도, GAO에 따르면 OIRA 규제검토과정의 몇몇 측면이 대중이 OIRA 검토 효과를 이해하도록 더 투명해질 수 있다. 특히, 기관들과 OIRA에 적용할 수 있는 행정명령 12 866의 투명성 요건은 OIRA 에서 기관들 규칙에 대해 가장 중요한 영향을 미칠 수 있음을 언급할 때 공식 검토 기간뿐 아니라 비공식 검토기간을 다시 정의할 수 있다.

GAO는 기관 내부에서 일어나는 평가절차와 관련하여 선택된 규칙들을 정기적으로 검토한다. 2009년 4월 발행된 최근의 GAO 보고서에서 16개 사례 연구 규칙을 포함한 139개 주요 규칙들을 검토하여 다음을 발견했다. i) 기관 규칙 초안의 OIRA 검토로 변경된 경우가 많았다(OIRA 검토 대상 12개 사례 연구 규칙 중에 10개가 변경되었고, 그 중 약 절반 가량에서 규제 원문 변경이 포함됨), ii) 기관들은 OIRA 검토를 문서화하기 위해 다양한 방법을 사용했으며, 일반적인 공시 요구사항을 충족하면서도, 문서의 투명성은 개선될 수 있다, iii) 투명한 OIRA를 개선하기 위한 이전의 8개 GAO 권고사항 중에 한 개만이, OIRA 검토에 따른 규칙 초안에 대한 외부 관계자와의 회의에 관해 게시된 정보를 명확히 하기 위해 이행되었다(미국 회계감사원, 2009 참고).

법원은 위험규제 원칙의 명확화 및 위험 규제에 대한 법리학 개발을 통해 학습 과정에서 특별한 역할을 하고 있다. RIA와 위험 규제가 동일하지는 않지만, 불확실성, 보호 수준, 위험-위험 분석, 위험 완화의 비례성과 같은 쟁점과 관련하여 이루어진 진전이 법원에 의해 행사된 사법적 검토와 매우 활동적인 역할 때문임을 강조하는 것은 중요하다. 법원은 사실상 위험 평가 원칙과 관행이 더 분명해지고 더 엄격해지도록 하기 위해 기관들의 규칙 검토를 사용하고 있다.

### 박스 2.3. 미국의 RIA 체계와 OIRA 감독(계속)

과거 수십 년간 연방법원은 규제 필요에 대한 동기부여와 규제옵션 선택을 겨냥하여 기관들에 의한 비용편익분석 수용을 처음에는 꺼렸다가 비용편익분석의 견실한 사전 평가 필요에 대한 인식 증가로 분명히 이동했다. E.A. Posner (2001)는 *미국운송협회 대 EPA<sup>2</sup> 사례를 인용하고 있다*. - 여기서 D. C. Circuit는 환경보호국 (EPA)에 미립자 오염 규제를 원하면 규제의 양적 근거를 제공하라고 요청했다. - 그리고 Corrosion Proof Fittings 대 EPA<sup>3</sup> 5번째 순회재판에서 본안 EPA의 비용편익 분석을 집중적으로 비판했다.<sup>4</sup>

기관의 규칙 제정에 대한 사법 심사의 적절성과 필요성은 미국에서 활발한 토론의 대상이었으며, 비용편익분석뿐 아니라 훨씬 더 심하게는 위험평가 영역과 규제 결정을 지지하는 과학적인 증거 사용으로도 확산되었다. 일부 저자에 의하면, 투명성 전망(공지 및 의견수렴)과 법원의 후속 검토가 RIA 문서를 규제 기관에 양날의 칼로 바뀌었다. 왜냐하면 문서 자체가 나중 단계에 소송의 근거 역할을 할 수 있기 때문이다(Wagner, 2009). 마찬가지로 다른 저자들은 법원의 RIA와 같은 기술 문서를 조사할 능력에 대한 의구심을 나타내었으며, 지나치게 엄격한 비용편익 요건이 다수의 경우에서 최적이지 아닌 규제 결정이 너무 엄격한 규제 기준을 유발한다고 지적했다(특히, Pierce, 1991 참고).

1. GA0-07-791, GA0-05-939T. 규칙제정의 "정형화" 개념은 다음을 참고한다. McGarity, T.O. (1997), "The Courts and the Ossification of Rulemaking: A Response to Professor Seidenfeld", *Texas Law Review*, Vol. 75, Issue 3, p. 525 and pp. 528-36; Seidenfeld, M. (1997), "Demystifying Deossification: Rethinking Recent Proposals to Modify Judicial Review of Notice and Comment Rulemaking", *Texas Law Review*, Vol. 75 p. 483-490; Pierce, Jr., R.J. (1995), "Seven Ways to Deossify Agency Rulemaking", *Administrative Law Review*, Vol. 47, p. 59, pp. 60-62; McGarity, T.O. (1992), "Some Thoughts on 'Deossifying' the Rulemaking Process", *Duke Law Journal*, Vol. 41, p. 1385, pp. 1385-86.

2. 175 F3d 1027 (DC Cir 1999), *Whitman v American Trucking Associations, Inc.*, 2001 U.S. LEXIS 1952. 에서 부분적으로 검토되었다.

3. 947 F2d 1201 (5th Cir 1991).

4. Posner (2001)는, 특히, EPA에서 편익이 아닌 비용을 적게 계산하고, 통계상 수명들에 대해 일관성 없는 가치 평가를 사용하고, 특정 편익의 정량화를 거부하고, 업계 등에서 제공한 더 좋은 자료 분석을 거부했다고 언급했다.

출처: Croot, T. (1999), "Cost-Benefit Analysis of EPA Regulations: An Overview", CRS Report for Congress, RL30326; Congressional Budget Office (1997), "Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies and Implications for the Legislative Process", *CEO Papers*; Posner, E.A. (2001), "Controlling Agencies with Cost-benefit Analysis: A Positive Political Theory Perspective", *University of Chicago Law Review*, Vol. 68; Wagner, W.E. (2009), "The CAIR RIA: Advocacy Dressed Up as Policy Analysis", Chapter 4, in Harrington, W., L. Heinzerling and R. Morgenstern (eds.) (2009), *Reforming Regulatory Impact Analysis*, Resources for the Future Report, Washington D.C.; Pierce, Jr., R. J. (1991), "The Unintended Effects of Judicial Review of Agency Rules: How Federal Courts Have Contributed to the Electricity Crisis of the 1990s", *Administrative Law Review*, Vol. 43, No. 1, p. 7.

### RIA와 정책 목표: 스마트 규제를 정부의제에 맞추어 조정하기 위한 특별 지표 구축

RIA 체계의 설계 및 시작 이라는 마지막 과제는 기본적인지만 연구가 많이 부족하다. 이것은 RIA 체계를 정책 일관성을 위한 도구로 시작하는 방법을 이해하는 과제이다. 일관성은 RIA를 시작한 정부가 항상 우려하는 사항이지만(예: 미국 정부에서 설립한 OIRA, 이미 상기한 바와 같이, 또한

대통령 우선순위의 일관성을 촉진하기 위해), 일부 경우에 정책목표에서 RIA 체계를 정부에서 이용하려고 계획하는 정치적 환경에 적응시키기 위해 결정될 특정 선택을 요구한다.

#### 박스 2.4. 에콰도르와 좋은 생활을 위한 국가 계획

한 가지 매우 훌륭한 예(비록 OECD 회원국은 아니지만)는 에콰도르이다. 2007년 이후 사회주의를 지향하는 대통령 Rafael Correa(경제학자이기도 함)가 통치하는 이 국가는 경제사회환경 성격의 서로 다른 12가지 목표에 따라 나뉘어지고, 원칙상 2017년과 후에 2033년까지 계획 목표 달성을 향한 진행을 모니터링하고 추적할 수 있는 수백 개의 지표에 의해 뒷받침되는 "좋은 생활" (스페인어로 Buen Vivir, 남미 인디언어로 Sumak Kawsay)에 대한 국가 계획 출발 이후 수행하고 있다.

그러나 에콰도르 정부는 초기에는 규제를 제안할 때 모든 행정당국, 중앙, 지방, 지역에서 일관된 계획 추진을 확인하는 방법에 대한 생각하지 않았다. 이와는 대조적으로, 네트워크 산업(예: 통신, 수도, 에너지, 우편 서비스)과 같은 핵심 경제 분야에서 유사한 포트폴리오를 가진 기관들 간 중복이 책무 부족과 아주 큰 법적 불확실성을 좌우했다.

이것이 에콰도르 정부가 복지를 위해 RIA 체계를 시작하기로 결정한 이유이다. 2015년 시작된 RIA 체계는 체계적인 비용편익분석 이용을 예상하지 않고 있다. 이와는 반대로, 고위급 정부 대표가 처음부터 에콰도르 경제 정책과 공공 투자 착수가 비용편익의 화폐화를 통해 평가되지 않을 것임을 분명히 하고 있다. 규제와 공공 지출 평가에 대한 정부 가이드라인이 "좋은 생활을 추구하기 위해 채택된 규제와 모든 조치의 효율성에는 화폐화의 측정 기법에 대한 배타적 의존 포기를 요구하고 있다(에콰도르 정부, 2014). 그렇긴 하지만, 행정당국은 순이득이나 이득이 "비용을 정당화"해야 하는 미국과 같은 규칙에 기초하지 않은, 규제의 정당화를 요구할 것이다. 반대로, 행정당국은 제안된 규제가 다른 목표를 훼손함이 없이 Buen Vivir의 12개 목표 중 하나를 촉진함을 증명해야 한다. 그리고 제안과 관계될 하위 지표들을 파악한 후, 질적일지라도, 계획의 목표를 실현하는 데 더 효과적임을 증명할 수 있는 정책 대안이 없음을 또한 입증해야 한다.

이러한 접근법은 특정 맥락에 따라서 "RIA가 정책 결정자의 역할을 대체하지 않음"에 기초한 반복적인 언급을 방어하기가 훨씬 더 어려워질 수 있다. 이러한 언급은 RIA가 비용편익분석에 기초할 때 논리적으로 보일 수 있다. 그러나 RIA가 정부의 우선순위를 대표하는 다기준 분석에 기초할 경우, 그 결과에서 벗어나는 것은 정치 행위자에게 훨씬 더 어려운 방법임을 증명할지도 모른다. 동시에, 일련의 성과 달성에 전념하고 있는 정부가 성공을 향한 진행 변화와 추적을 더 쉽게 관리할 수 있다. 이러한 접근법은 최근 계획 및 개발을 위한 에콰도르 정부 사무국 (SENPLADES)에서 계획의 목표들에 대한 연간 진행 보고서를 발표하여 모니터링이 효과적이 되고 잠재적 조정과 정부의 대응 전략이 적절한 시기에 고안될 수 있도록 유도하고 있다.

출처: Government of Ecuador (2014), "Lineamientos para la inversión de los recursos públicos y la regulación económica", [www.buenvivir.gob.ec/lineamientos-para-la-inversion-de-los-recursos-publicos-y-la-regulacion-economica](http://www.buenvivir.gob.ec/lineamientos-para-la-inversion-de-los-recursos-publicos-y-la-regulacion-economica).

더 일반적으로는, i) 정부 경계 외부, 또는 ii) 목표와 관련된 비효율에 RIA 사용을 원하는 법적 체계는 미국, 호주 및 다른 많은 법적 체계에서 설계된 일반 RIA 구조에서 시작해야 함이 점점 더 분명해지는 듯하다. RIA 범위를 확대하기로 결정하였지만 금액 가치에 기초한 비용편익분석을 분석의 주요 기둥으로 유지한 일부 행정부는 처음부터 잘못되었을 가능성이 있음 또한 분명해지고 있다. 아래 "비용편익분석에서 대기준 분석의 비용편익 인식까지: 규제 영향 지도" 섹션은 이 쟁점으로 돌아가서, 규제 품질과 일관성을 위한 도구로 RIA를 도입하려는 정부에 제공되는 전형적인 배열 도구와 수단에서 잠재적인 출발을 논의한다.

### 섹션3. 주요 조사결과

- 성공적인 RIA 도입은 정치 지도자의 의지 수준과 이해관계자 지원, 공무원을 위한 적절한 인센티브 등에 주로 달려 있다.
- RIA는 공공정책에 대한 사전분석과 사후평가를 위한 도구들과 개별 정책 조치의 흐름 분석을 위한 두 도구, 기존 법령집이 포함된 폭넓은 "정책주기"의 주요 요소로 간주된다.
- RIA 도입 시 법적 특색과 전통이 고려되어야 한다. 그렇긴 하지만 매우 적은 수의 국가가 RIA 도입 시 "충격 요법" 이행에 성공했다. 점진적인 도입이 더 적합하며, 다양한 전략을 통해 발생할 수 있다.
- 이해관계자를 포함시키는 것은 필수이며, 특히 공공협의를 통한 관계는 필수이다. 정부는 가능한 빨리 규제안 내용에 대해 협의해야 하며, RIA 문서 자체에 대해서도 협의해야 한다. 이해관계자에게 협의에 대응할 충분한 시간이 주어져야 하며, 정부는 의견을 제출한 각 당사자에게 피드백을 제공해야 한다.
- 올바른 거버넌스는 필수이다. 특히, 위에 근거하여, 규제감독기관(ROBs)은 정책주기의 효과적인 실현의 조정과 감독에 주요 역할을 한다. 규제감독 기관은 적절한 권한과 수단이 수반된 일관성 있는 위임이 주어져야 한다.
- ROB의 독립성에 대해 서로 다른 역할, 위임, 수단 요구. ROB의 역할, 위임, 독립성 정도가 어디에 위치할지를 결정한다. 마지막으로 ROB의 역할, 위임, 독립성 정도 및 위치가 책무와 그 성과 평가 양식을 결정한다.

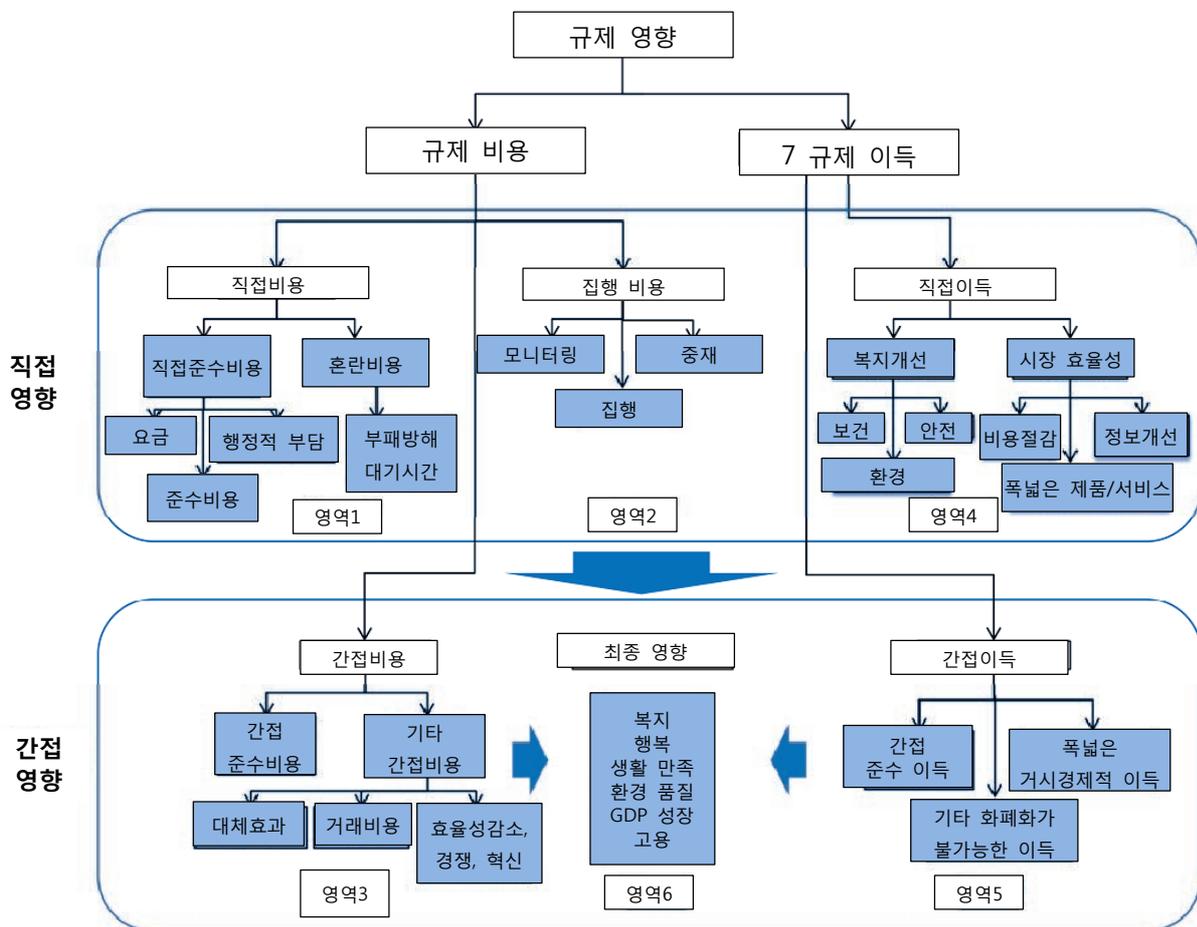
### RIA 체계 운영에 따른 과제 및 가능한 해결책

이 섹션은 RIA 체계가 이행될 경우 정부가 당면하게 되는 과제를 살펴본다. 분명히 처음 과제와 후속 과제 간에 어느 정도 중복되는 부분이 있을 것이다. 불가피하게, 정부가 시작 단계에서 발생한 여러 문제들에 적절히 대응하지 못할 때마다, 이러한 과제는 나중 단계에 나타나며, 그땐 어쩌면 정부에서 해결하기가 훨씬 더 어렵고 도전적일 수 있다.

아래에서 비록 독자는 이전 섹션들과 일부 중복됨을 알겠지만 우리는 방법론적 과제와 거버넌스 과제를 구분한다. RIA 체계 운영에서 일상활동에 대해 확인될 수 있는 방법론적 과제에는 개별 규제 문제에 적용하기 위한 최고 방법론 선택과 특정 규제 개입에 대응한 개별 행동 분석을 개선하기 위한 방법이 포함된다. 이 단계에서 특히 성장보다는 복지에 더 중점을 둘 경우 비용편익분석이 정책 입안자에 대한 매력의 일부를 상실하는 듯하더라도, 이것이 행정당국이 규제가 가져올 수 있는 직간접적인 잠재적 영향에 주의해야 하지 않음을 의미하지 않는 사실에 주목하는 것이 중요하다. 동시에 법적 규칙 수명의 다양한 단계에서 나타날지 모르는 모든 비용편익에 대한 종합적인 이해 보존이 특정 규제 대안이 다른 사람에게 선호되는지를 발견하는 데 중요하다.

**비용편익 분석에서 다기준 분석의 비용편익 인식까지: 규제영향 도식**

그림 2.4. 규제의 비용 및 편익 지도



출처: Renda, A., G. Luchetta, L. Schrefler and R. Zavatta (2014), "Assessing the Costs and Benefits of Regulation", Study for the European Commission's Secretariat General.

RIA가 최종적으로 CBA에 근거하든 아니든, 가용 규제 옵션이 이행될 경우 발생하는 관련된 모든 직간접 비용편익을 파악하는 것이 늘 필수적이다. 이것은 규제 옵션에 대해 좀 더 의미 있는 비교를 가능하게 할 수 있다. 위 그림 2.4는 법적 규칙에 의해 발생하는 영향에 대한 일반적인 지도이다. 이 지도는 규제 영향의 전체 풍경에 대한 시각화 편익을 위한 것이다. 그러므로 임시 연습으로 간주되어야지, 규제에서 나타날 수 있는 비용편익분석의 완전한 범주를 설정하는 시도로 받아들여지지 말아야 한다(사실, 전세계의 영향평가와 비용편익분석에 대한 지침 문서는 비용편익분석에 대해 서로 다른 분류 체계 및 유형학을 보여준다).

그림에 나타난 바와 같이, 입법은 일반적으로 직간접 영향을 모두 만들어내며, 그 후 2차 영향("최종 영향")을 낳는다. 더 자세히는 위 그림 2.4에서 규제 영향에 관한 6대 분야를 강조했다. 비용과 관련된 것에 대해:

- **영역1에는 직접 준수비용과 불편/자극 부담 등 규제의 직접 비용(DC)이 포함된다.**

- 직접 준수비용:

- 수수료(예: 스펙트럼 및 라이선스 등), 부과금(예: 저작권 부과금), 세금을 포함한 규제 요금.

- 법적 규칙에 포함된 실질적인 의무나 요구사항을 준수하기 위해 기업이나 시민이 마주치는 투자와 경비가 포함된 실질적인 준수 비용(예: 700 MHz 대역의 공동 주 용도 간의 간섭을 방지하기 위한 새로운 설비를 설치할 필요).

- 행정적 부담은 법적 규칙에 포함된 정보 의무를 준수하기 위해 수행되는 행정 활동의 결과로 기업, 시민, 시민 사회 조직, 공공 기관에 의해 발생하는 비용(예: 보안 사건 기록 유지와 각 보안 위반을 공공 기관에 통지).

- 불편 비용은 기업들과 연관될 때가 많지만, 기업들은 결국 그 만큼을 소비자에게 전가한다. 여기에는 대기 시간과 지연, 중복 법적 규정, 부패 등이 포함된다.

- **영역2는 집행 비용(EC)을 말한다.** 이 비용들은 사전 RIA에서 종종 경시된다. 모니터링, 집행, 재판 등의 규칙 수명에 대한 주요 단계를 말한다. 여기에는 분쟁 해결, 소송, 항소, 정부 검사 등과 관련된 비용이 포함된다.

- **영역3에는** 관련된 시장 또는 소비자, 정부기관 또는 규제의 직접 범위 밖에 있는 그 밖의 이해관계자가 경험에서 초래된 비용과 관련된 **간접 규제 비용이 포함된다.** 이 비용들은 규제 부문에서 생산된 재화와 용역의 가격 및/또는 유용성 및/또는 품질 변경을 통해 대개 전가된다. 그 후 이 변경이 나머지 경제에 퍼지면서, 다른 부문의 가격을 상승, 하락시키는 원인이 되며, 최종적으로 소비자 복지에 영향을 미친다.<sup>28</sup> 이 비용에는 소위 다른 이해관계자가 준수해야 하는 "간접 준수 비용"(즉, 다른 이해관계자가 법령을 준수해야 하는 사실과 관련된 비용)과 대체와 관련된 비용(예: 공급 대체 원천에 대한 의존), 거래비용과 경쟁이나 시장 접근 축소 또는 혁신이나 투자 축소 등의 시장에 대한 부정적인 영향이 포함된다.

예를 들어, 소비자에게 높은 소매가격 형태로 전달된 하류일 가능성이 높은, 정해진 경매 설계가 통신 사업자에게 비용을 초래할 경우, 이것은 간접 규제 비용으로 계산되어야 한다.

사전 RIA 수행하려면 어떤 규제에서 발생하는 전체 비용이 다음 공식에 의해 정해져야 함을 늘 염두에 두어야 한다:  $(DC + IC + EC)$ . 이 비용 범주 중 하나 이상의 분석을, 부분적으로 또는 전체적으로, 고의로 또는 부주의하여, 생략한 평가는 법적 규칙에 의해 발생된 불완전하고, 그에 따라 부정확한 계산이 될 가능성이 높다.

이득과 관련하여, Renda 등(2014)이 다음 분류를 제시한다.

- **영역4에는 직접 규제이득이 포함된다.** 다음과 같은 범주로 이득을 구분지을 수 있다.
  - 개인 복지가 개선되고, 이에 따라 의료, 환경, 안전 개선뿐 아니라 사회, 경제 조건이 포함된다.
  - 비용 절감과 정보 이용가능성 및 최종 소비자를 위해 개선된 제품과 서비스, 및 생산성 확대가 포함된, 현저한 효율성 개선(흔한 경우지만, 제안이 ICT 접근과 이용을 개선할 때).
- **영역5에는 다음과 같은 간접 규제이득이 포함된다.**
  - 제3자의 법적 규칙 준수와 관련된 파급효과(소위 "간접 준수 이득")
  - GDP 증가, 생산성 향상, 고용 비율 확대 등이 포함된 **폭넓은 거시경제 이득**
  - **그 밖의 화폐로 계산할 수 없는 이득**, 기본권, 사회 결속력, 국제 및 국가 안정성 등,
- **영역6에는 규제 개입의 궁극적 목적과 중복되는 규제의 "궁극적 영향" 목록이 포함된다.** 일부 규제는 이 이득들을 직접 겨냥하기도 하지만(각 경우, 우리는 영역 4에 이것들을 포함한다), 일반적으로 모든 규제는, 효율성 또는 다른 측면에서 설명될 수 있는 사회 복지의 일부 진전을 달성에 미치는 궁극적인 영향을 겨냥한다. 이 궁극적인 영향에는 안녕, 행복, 생활 만족, 환경 품질, GDP 증가와 고용 등의 경제적 목표가 포함된다. 이 영역은 규제 영향과 규제 목표의 교차점에 있다. 최소 2가지 주요 이유로 규제 영향을 시각적으로 표현하는 것이 중요하다. 첫 번째, 비용편익분석의 법적 규칙에 대한 첫 적용은 주로 효율성을 보며, 그에 따라 규제 조치의 정당화를 위한 순이득을 계산하지만, 다수 정부에서 오늘날 규제할 때 아주 다양한 규제 목표를 채택하고, 분배 효과 측정으로 이어지며, 더 일반적으로는, 삶의 만족과 같은 더 주관적인 결과의 측정으로 이어진다. 두 번째, 다수 방법이 비용편익 비교 분석보다는 세계에 정해진 미래 상태(예: 삶의 만족)의 궁극적인 영향을 직접 추적하기 위해 개발되고 있다.

이 접근법들("주관적인 복지 측정" 또는 "행복 지표"로 종종 말함)은 측정을 위해 일부 신고전주의 비용편익분석의 방법론적 단점을 피하려고 노력한다. 무엇보다 이 방법들의 중요한 특징은 행복의 대응으로 소득에 의존하는 대신, 그들은 후자를 직접 측정하려고 노력한다(Renda, 2011; Fujiwara and Campbell, 2011). 예를 들어, 모든 시민이 광대역을 이용할 수 있으면 행정적 부담 제거와 통신 가능성 증대 때문에 삶의 만족 측면에서 영향을 미칠 수 있다. 재택근무로의 이동은 적합한 한 예이다. 왜냐하면 가족생활을 즐기고 일 의무와 조정하기를 원하는 사람들을 위한 가능성 증가로 이어지기 때문이다.

### 박스 2.5. RIA에 모든 비용이 고려되어야 하는 이유

사전 RIA 수행에는 주어진 규제에서 발생하는 전체 비용은 다음 합계에 의해 정해져야 한다.

규제의 총 비용:  $DC + IC + EC$

이 비용 범주 중 하나 이상 분석을, 부분적으로 또는 전체적으로, 고의로 또는 부주의하여, 생략한 평가는 법적 규칙에 의해 발생된 불완전하고, 그에 따라 부정확한 계산이 될 가능성이 높다. 그 이유는 쉽게 설명된다. 제안  $x$ 를 생각해 보자. 옵션 A는 직접 비용 500달러, 간접 비용 2500달러, 집행 비용 4000달러이고, 옵션 B는 직접 비용 750달러, 간접 비용 1500달러, 집행 비용 6000달러이다. 이것은 일반적으로 한 옵션(이 경우에는 A)이 정보를 생산하기 위해 기업에 더 필요한 반면, 다른 과제는 공공기관이 사실 확인이 더 필요하다. 추가로 두 가지 옵션에 의해 도달된 이득의 수준이 같다고 가정해 보자. 이 경우에, 아래 표 2.2에 나타낸 바와 같이, 직접 비용만을 고려하면 A 옵션이 선호된다. 그러나 집행비용 외에 직접 비용과 간접 비용을 고려하면 B 옵션이 선호된다. 전체 상황을 고려하면, A 옵션이 다시 선택된다. 그 외에도 직접 비용과 간접 비용을 여러 이해관계자에 적용해야 하면, 예를 들어 소비자(직접 비용)와 업계(간접 비용)의 경우, 옵션 A 또는 B 선택이 분배 영향 측면에서 또한 중요함에 유의해야 한다. 전자는 후자보다 소비자에게 덜 영향을 미치며, 산업은 후자보다 더 영향을 미친다.

표 2.2. 비용 및 규제 옵션의 종류: 사례

	직접 비용	간접 비용	집행 비용	총 비용
옵션	0.5	2.5	4	7
옵션	0.75	1.5	6	8.25

출처: 저자 계산.

## 규제비용의 종류

이 섹션에서는 저자가 유럽연합 집행위원회를 위해 2014년 개발한 규제 비용 분류법을 소개하고, 2015년 5월 19일 채택된 EU의 새로운 효과적인 규제 가이드라인을 소개한다. 이 분류법은 OECD에 의한 이전 작업과 전반적으로 일관성이 있다(2014a).

비용은 "누군가의 형편을 더 어렵게 하는 항목 또는 개인의 복지를 줄이는 항목"으로 정의될 수 있으며, 그에 따라 특정 정책조치가 이행되면서 사라진 기회가 포함된다(Renda, 2011; Fujiwara and Campbell, 2011). 영향평가 실천에는 서로 다른 여러 가지 비용 개념이 수반된다. 이들 중에는, 세계의 몇 개 기관에서 제시한 바와 같이, 가장 종합적인 기준은 "사회적 비용"으로서, 법적 규칙의 영향으로 발생한 사회 복지의 감소로 계획된다. 간단히 말하면, 사회적 비용은 "규제가 경제에 부과하는 총 부담"이고, "규제의 결과로 초래되는 모든 기회 비용의 합"으로 정의되며, 여기서 기회비용은 규제의 결과로 생산되지 않고 소비된 모든 재화와 용역에 대해 사회에서 상실된 가치이다(미국 환경보호국, 2010).

완성되려면, 비용 추정에 규제 결과로 사라질 현재 소비에 대한 기회비용과 규제가 자본 투자를 축소시키고 그에 따라 미래 소비를 축소시킬 경우 발생할 수 있는 손실이 모두 포함되어야 한다. 기회비용 개념의 영향평가에 대한 강한 집중은 정책의 궁극적인 영향이 개인들의 복지에 기초하여 측정되어야 한다. 그리고 후자는 상실된 기회에 또한 의존할 수 있다.

그 밖에도 새로운 법적 규정(이득처럼)에 의해 초래된 모든 비용이 정의상 증분 비용, 즉 기존 상황에 대해 추가적일 뿐 아니라 법률의 개입 없이 발생하는 비용에 추가되는 점을 상기해야 한다. 이것은 영향평가 목적을 위해 고려되는 모든 비용은 소위 "일상적인 비즈니스"(BAU) 비용, 즉 새로운 정책 조치가 없더라도 어떻게 해서든 현실화되는 비용은 제외되어야 한다.

일반적으로 비용은 여러 변수를 기준으로 구분할 수 있다.

- 비용 그 자체 종류(행정, 준수 비용, 요금, 비금융 비용).
- 입법 행위와 고려된 비용 간 관계(직접 및 간접 비용).
- 비용의 발생 빈도(일회성 비용, 경상 비용).
- 비용의 확실성 정도(비용 대 위험).
- 수혜자의 성격/비용의 대상(기업, 시민/소비자, 공공 기관, 제3의 행위자).
- 그 후 경제, 사회 또는 환경 비용으로 설명될 수 있는지.

위에 설명한 바와 같이, 직접 비용은 준수 비용과 불편 비용으로 분해될 수 있다. 아래에, 이 비용 종류에 대해 자세히 설명한다.

### 준수 비용

준수 비용은 종종 법률에 의해 생성된 모든 직접 비용의 대부분이다. 시간 경과에 따라 여러 국가에서 준수 비용이 특정한 평가 방법의 대상이 되고 있다. (예: 네덜란드, 독일). 이 범주 내에서, 직접 부담과 실질적인 준수 비용, 행정적 부담을 구분할 수 있다.

## 요금

규제는 수수료, 부과금 또는 세금을 특정 이해관계자에게 부과함으로써 기업과 소비자에 종종 영향을 미친다. 이 비용들은 그 범위가 의미상 알려져 있으므로 계산하기 쉬운 때가 많다. 때때로 평가가 더 어려운 것은 비용 부담의 주체 문제이다. 왜냐하면 이것은 법적 규칙에 의한 대상자 외의 주체에게 비용이 전가되는 정도에 의존하기 때문이다. 예를 들어 저작권 부과는 특정 하드웨어 기기에 대한 더 높은 가격 형태로 최종 소비자에게 아래로 전가될 수 있다.

### 실질적인 준수 비용

규제는 또한 일반적으로 직접 요금보다 덜 명백한 비용이 수반한다. 이것은 법령에 포함된 "의무"의 결과로 나타나며, "그 수혜자에 대한 비용, 시간 지출 또는 두 가지 모두에 직접적인 변화를 유도하는 개별 규정"으로 정의되며, "수혜자에게 특정 목표나 명령을 따르도록 하거나 특정 행동을 삼가도록 의무를 지우며, 또는 "제3자와 협력을 요구하거나 조건, 행동, 상황이나 행동 유형 모니터링과 통제를 또한 요구한다(독일 연방정부, *Normenkontrollrat and Destatis*, 2012, p. 8).

준수 비용은 다음 범주로 한층 더 분해될 수 있다.

- **일회성 비용:** 이것은 변화된 법적 규칙에 대해 조정하고 적응해야 하기 때문에 규제에 의한 대상 행위자에 대한 비용이다. 예를 들어 새로운 환경 기준이 새로운 장비 사용에 부과되면, 이러한 새 장비 구매는 법적 규칙이 시행된 직후 필요하다. 또한 변경된 법적 제도 결과에 따라 인력이 훈련되어야 한다. 이 모든 비용이 미래에 정기적인 기준으로 대상 이해관계자에게 부담이 지워지지 않을 가능성이 높다.

- **반복성 비용:** 특정 주기적 행위를 부과하는 법적 규칙 존재의 결과로 정기적인 기준으로 대상 이해관계자에 의해 지속되는 실질적인 준수 비용의 유형들이다. 예를 들어 새로운 규정이 특정 경제부문(예: 병원, 학교)의 직원에 대한 주기적인 재교육을 강제하면, 교육과정 비용과 직원에 의해 교육 중 사용된 시간의 기회비용(아래 참고)은 정기적인 비용이 될 것이다. 마찬가지로 새로운 규정이 차에 대해 주기적인 도로적합성 시험을 부과하여, 차량 구매 후 2년마다 이를 의무화하면, 차 소유자에 대한 시험 비용은 주기적인 준수 비용이 된다.

준수 비용은 대부분 자본 비용, 금융 비용, 운영 비용의 합계로 계산된다.

- **자본비용(CAPEX)**은 기업이 부동산, 산업용 건물 또는 장비 등의 물리적인 자산을 취득하거나 개량할 때 발생한다. 이 유형의 지출은 운영의 범위를 유지, 증가시키기 위해 기업에 의해 이루어진다. 이 지출은 지붕 수리에서 새로운 공장 건축까지 모든 것이 포함될 수 있다. 자산이 준비되면 자본 비용은 활동 수준에 따라 변하지 않으며 이에 따라 기능상 "고정비용"에 해당한다.

비용편익분석에서 자본 비용은 장비의 유효 수명 기간에 대해 일반적으로 "연간으로 환산"된다.

- **운영 및 유지보수 비용(OPEX)**에는 급여와 임금, 에너지 투입, 자재 및 보급품, 구매 서비스, 장비의 유지보수에 대한 연간 지출이 포함된다. 이것들은 기능상 "변동비용"에 해당한다."
- **금융비용**은 투자 금융과 관련된 비용이므로 일반적으로 CAPEX와 관련된 것으로 간주된다. 그러나 새로운 법규정이 운전자본의 구조를 변경할 때마다 OPEX에 대해 발생할 수도 있다.

### 행정적 부담

행정적 부담은 법적 규칙에 포함된 정보 의무를 준수하기 위해 수행되는 행정 활동의 결과로 기업, 시민, 시민사회조직, 공공기관에 의해 발생하는 비용이다. 더 구체적으로 행정적 부담은 규제 요구사항에 의해 발생하는 행정비용의 일부이다. 이에 따라 여기에는 소위"BAU 비용", 즉 규제의 부재로 발생하는 비용은 포함되지 않는다.

### "불편" 또는 "자극" 비용

종종 행정적 부담 측정과 연계하여, 자극비용은 계량 또는 화폐화하기 어렵고, 특정 정보 의무에 관련하기 어려운, 직접 비용의 잔여 범주이다. 이 비용들은 시민이든 기업이든, 특정 주체에 대한 규제 요구사항의 중복과 관련되어 더 주관적으로 느끼는 비용이다. 분명히, 이 비용들은 주관적인 복지에 중요하지만, 계량화 또는 화폐화가 매우 어렵다(그러므로, 예를 들어 네덜란드에서는 행정적 부담이나 준수 비용의 별도, 질적 항목으로 처리된다). 불편 비용에는 행정 지연과 관련된 비용이 포함될 수 있으며(정보 의무에서 직접 비롯되지 않을 경우), 행정 또는 소송 절차에 소요되는 대기 시간의 기회비용과 관련된 비용도 포함될 수 있다. 동시에 자극 부담이 특정 정보 의무, 특히 중복, 과다 또는 심지어는 입법 규정 간 심한 모순이 있을 경우, 행정적 부담의 이유가 될 때가 많다(비록 일반적으로 계량화되지는 않더라도).

### 간접 비용

간접 비용은 관련된 시장 또는 소비자, 정부 기관 또는 규제의 직접 범위 밖에 있는 그 밖의 이해관계자가 겪는 비용이다. 이 비용들은 규제부문에서 생산된 재화나 용역의 가격, 유용성 및/또는 품질 변경을 통해 전가된다. 주요 간접 비용에는 규제에 의한 가격 상승, 품질/유용성 감소 및 당장의 실체가 아닌 다른 사람이 법을 준수한다는 사실과 관련된 그 밖의 부정적인 영향, 의도하지 않은 효과, "위험/위험 상충관계"가 포함된 그 밖의 부수비용 등이 포함된다.<sup>29</sup>

## 간접 준수비용

간접 준수비용은 다른 대리인이 법률을 준수하는 사실 때문에 정해진 대리인에 발생한다. 이 간접 비용의 종류는 대개 규제 부문에서 생산된 재화나 용역의 가격 변경을 통해 전가된다. 그 후 이 변경이 나머지 경제에 퍼지면서, 다른 부문의 가격을 상승, 하락시키는 원인이 되며, 최종적으로 소비자 복지에 영향을 미친다. 정부기관 또한 간접 준수비용을 초래할 수 있다. 예를 들어, 과세 표준이 어떤 산업에서 기업이 빠져 나오는 것에 따라 변경되면, 세금이나 수수료 수익은 감소할 수 있다. 간접 준수비용의 한 예는 철강 및 알루미늄과 같은 중공업에서 발견된다. 여기서 생산자를 위한 전기 공급은 다른 많은 요인 중에 상당히 높다. 왜냐하면 가격에 전기 생산을 위해 전기 회사가 구매하는 배출 할당 비용이 포함되기 때문이다. 알루미늄 산업에 대한 CEPS (2014) 최근 보고서에서 이 간접 비용이 대략 EUR 60/톤, 즉 알루미늄 생산자에 대한 규제 비용의 대략 45%였다(Renda et al., 2013).

## 기타 간접 비용

다른 종류의 간접 비용은, 종종 "부수 비용"으로 불리며, 본질적으로 당장의 경우에 특수하므로 유형화하기가 대부분 어렵다. 아래에 우리는, 전체적인 것은 아니지만, 규제 개입 결과로 발생하는 일부 공통 유형의 설명을 제공한다.

## 대체 효과

규제는 종종 사람들의 행동을 변경시키므로, 정책 입안자가 이 변화들을 이해하고 예상하는 것은 매우 중요하다. 규제가 제품가격 상승으로 이어지면 (예를 들어, 제품 기준 증가를 통해), 사람들은 대개 그 제품을 덜 사고 다른 대체품으로 교체하는 것으로 대응한다. 이러한 대체 활동은 최소 우선적으로 소비자에 대한 효용 측면에서 비용을 줄인다. 그러나 대체 효과는 의도하지 않은 문제를 만들 수 있다. 예를 들어 한 분야의 위험 축소가 다른 분야의 위험을 증가시킬 수 있다.

이것의 한 예는 항공사 안전규제의 엄격성 증가이다. 이런 조치는 항공기 추락에 따른 사망자 수를 줄일 것으로 기대할 수 있다. 그러나 비행비용 또한 증가할 것이다. 이 비행비용 증가로 일부 사람은 더 이상 비행기를 이용하지 못하고 대신 목적지까지 운전하기로 결정하게 한다. 그러나 자동차 이동은 항공기 이동보다 안전성이 떨어져, 도로 충돌 희생자 수 증가가 항공기 추락 희생자 수 감소보다 훨씬 더 클 것이다.

규제의 전체 영향 결정에 이 대체 효과는 중요하기 때문에, 영향평가 책임자는 자신이 평가하는 규제 옵션의 유효성에 대해 결론을 내리기 전에 이런 종류의 가능한 변화를 파악하고 이 변화들이 어느 정도 중요한지 추정해야 한다.

## 거래비용

거래비용은 시장에서의 개인 간 거래와 관련된 비용이다. 거래비용이 적을수록 시장교환이 잠재적으로는 더 효율적인 것으로 간주된다. 따라서 일부 학자는 정부규제의 역할은 기본적으로 거래비용 영향 최소화를 통한 시장 거래 활성화라고 과거에 주장했다(소위 "코스의 정리").

오늘날 정부 역할 전망은 더 세분화되어 있지만, 다른 조건이 같으면, 거래비용을 줄이는 규제가 효율성을 증가시킬 가능성이 높다고 지금도 주장할 수 있다.

거래비용은 거래의 서로 다른 여러 측면과 관련된다. 거래와 관련된 정보 취득의 상대방 찾기부터, 계약 협상에 소비한 시간의 기회비용과 계약에서 당사자들의 전략적인 행동과 관련된 비용 등과 관련된다. 정책 옵션이 상대방 파악과 그들과의 협상 비용 증가에 의한 변수들에 영향을 미칠 때마다, 거래비용에 의해 발생된 비효율이 고려되어야 한다.

거래비용은 계산의 어려움 때문에 규제 비용에서 경시 또는 심지어는 무시될 때가 많다. 대부분의 경우, 거래비용 측정은 주어진 활동 수행에 소비된 시간(예: 상대방 찾기) 기회비용 등의 추정 또는 자원의 소비와 관련된 잉여 및 복지의 손실을 통해(예: 전략적 행동의 경우) 이루어질 수 밖에 없다.

### 경쟁 감소 및 비효율적인 자원 배분

이것은 특히 비용 영향에 중요하다. 예를 들어 규제는 다음에 의해 경쟁을 감소시킬 수 있다.

- 새로운 경쟁자의 규제 요건 충족을 어렵게 하거나 주어진 시장의 수익성을 인위적으로 낮춤으로써 진입을 방해하여 *새로운 경쟁자의 시장 진입을 더 어렵게 한다.*
- *회사가 적극적으로 경쟁하는 것을 막음* - 예를 들어, 가격 경쟁을 줄이거나 광고를 제한하는 규칙을 설정(예: 비용 미만 판매 금지 또는 최소 가격 설정), 또는 시장 참여자한테서 시장 분할을 강제하여 최소 효율 규모를 박탈함.
- 예를 들어, 시장 참여자들이 시장 투명성 확대, 가격 변동 강제, 의무 기준 채택 등을 통해 자신들의 전략을 조정하기 쉽도록 *공모를 유도.*

### 시장 접근 축소

어떤 규제는 간접적인 부정적 영향으로서 소비자나 기업 모두에게 있어 시장 접근 기회를 상실케 할 수 있다. 예를 들어 경제적 의존 남용과 같은 관행과 행위는, 소규모 공급자에 대해, 대형 슈퍼마켓 체인에 의한 제품 유통을 줄일 수 있다. 이 참여자들의 소매업자에 대한 협상 지위가 약할수록 시장 접근 상실과 소비자를 위한 제품 다양성의 필연적인 손실로 이어질 수 있다. 이런 행동들은 일반적으로 독점규제법에서 다루지 않지만, 일부 유럽연합 회원국은 소규모 시장 참여자들이 상대방의 앞선 협상력에 의해 해를 입지 않도록 하기 위한 규제가 마련되어 있다.

### 투자 및 혁신 축소

분배 효율성 감소 외에도, 규제는 동적 효율성 또한 감소시킬 수 있다. 즉 연구개발 투자유인과, 더 일반적으로는, 혁신제품 생산을 위한 장려책을 축소시켜 장기적인 경제 성장과 혁신 능력을 감소시킬 수 있다.

네트워크 산업에서 전형적인 예를 찾을 수 있다. 이 산업에서 접근 정책이 잘못 설계되어 현직 참여자를 위한 기반 구조 투자유인 감소와 신규 진입자를 위한 새로운 기반 구조 투자유인 감소를 유발하고, 그에 따라 시장의 동적 효율성을 축소시킬 수 있다.

### 불확실성과 투자

규제 결과로 나타날 수 있는 부정적인 관련 영향은 규제 또는 법의 불확실성이다. 이는 투자수익률에 영향을 미치고, 그에 따라 경제에서 투자 범위를 제한한다. 이런 측면에서 법령의 지나치게 빈번한 변경은 투자자들에게 불확실성을 줄 수 있으며, 그에 따라 정해진 국가/부문에 투자를 완전히 방해하거나 후일로 투자를 연기하도록 한다.

### 집행 비용

법적 규칙이 효과적이 되려면 모니터하고 집행해야 한다. 그리고 논란이 발생하면 법원이 규칙이 신뢰할 수 있게 발효되도록 신속하고 일관성 있게 해결해야 한다. 규칙의 유형과 선택된 규제 옵션에 따라, 공공기관을 위한 집행은 매우 비용이 적게 들 수도, 많이 들 수도 있다. 아래 예들을 생각해보자.

- 교통경찰을 통해 과속단속을 하려면 도로상에 많은 인원의 경찰을 배치해야 한다. 카메라 사용과 중앙집중 관리는 교통경찰을 배치하는 데 드는 비용을 일회성 비용(카메라 설치)과 유지보수 반복 비용으로 대체하여 집행 비용을 줄이고, 중앙 경찰 관리와 벌금 및 청구서 처리에 따른 행정 행위가 증가한다.
- 보건과 안전 조치에 대한 비즈니스 보고 의무를 폐지해도 작업장 보건과 안전 모니터링의 필요성을 없애지는 않는다. 이것은 공공기관 측면에서 모니터링과 검사 증가로 이어질 가능성이 높다.
- 시민들이 도시 거리의 구멍을 전용 "앱"을 통해 보고가 가능하도록 하면 거리별 모니터링과 그에 해당하는 노동 비용을 줄일 수 있다.
- 민간 반독점 손해 조치 권장이 가능하게 하는 규칙은 법적 체계 이용에 대해 잠재적으로 개선된 집행 비용을 조성한다. 이것은 법원에서 처리하는 소송들에서 잠재적으로 더 많은 일과 간접 비용을 의미한다(대기 시간, 법적 확실성 감소, 법적 체계에 대한 신뢰 상실 등).

요약하면 집행비용은 비용편익분석에서 필수적인 요인이다. 왜냐하면 더 부분적인 평가에서 선택되지 않을 규제 옵션 찬성에 집행 비용 규모가 균형을 기울어지게 할 수 있기 때문이다. 우리는 집행 비용을 다음 범주로 나눈다.

- **일회성 적응 비용.** 이것은 일반적으로 새로운 법적 규칙이 행정당국에 직원 재교육이나 장비 변경을 강제하는 경우이다(예: 개인용 컴퓨터, 자동차 등 구입).
- **정보 비용과 행정적 부담.** 준수를 효과적으로 모니터 하는 데 필요한 정보 수집 비용이다. 이 활동들에 법적 조항에 따라 제3자에게 전달될 정보 생산이 수반되면, 그것들이 "행정적 부담"으로 불린다.

그러나 정보 비용은 또한 집행 조치 수행에 필요한 활동과 관련될 수 있지만 정보 의무는 수반되지 않는다.

- *모니터링 비용*. 법령 준수 모니터링, 즉 거리 순찰, 통계 수집 등의 비용.
- *순수 집행 비용*. 여기에는 집행기관에 의한 검사 실시, 제재 처리, 불만 처리 비용이 포함된다.
- *재판/소송 비용*. 새로운 법적 규칙에 의해 발생한 논쟁을 해결하려면 법 체계나 대체 분쟁 해결 장치를 사용하는 비용이 든다.

집행 비용은 공공기관에 의해 발생할 뿐 아니라, 민간 행위자도(소송에서 처럼) 법적 체계 사용이 필요할 때 발생한다. 이것은 행정적 부담이나 준수 비용으로 엄격히 분류되지 않고 있다. 이것은 소송을 처리하며 사용된 시간의 기회비용에다 원고나 피고로 소송을 위해 계속해야 하는(적용되는 절차 규칙에 따라) 법적 경비를 더한 것으로 정의된다.

### *규제의 이득*

이미 위에서 설명한 바와 같이, 이득에 대한 가용한 분류법은 비용에 대해 개발된 것보다 정교하지 않다. 아마도 그 이유는 이득이 규제의 가장 분명한 측면(종종 규제의 원인으로 언급됨)임과 동시에 당장의 규제에 대해 매우 구체적인 경향을 보이므로 분류가 가장 쉽기 때문이다. 그렇긴 하지만, 비용과 똑 같이, 이득은 직접과 간접으로 분류될 수 있으며, 법령 대상의 이해관계자나 대상 집단을 넘어 다른 그룹에 영향을 미치거나, 심지어는 사회적 이득(예: 안전 증가)이 확산되게 할 수도 있다. 이 외에도 국제적인 수준에서 가용 지침 문서는 이득의 종류에 대해 거의 논의하지 않은 채 일반적으로 측정 기법으로 바로 이동한다. 그 결과 이 섹션에서 우리는 영향평가 수행에서 이득 파악을 어떻게 접근해야 하는지에 대한 우리 견해를 제공할 것이다.

더 구체적으로는 방법론적 관점(중복이 있을 수 있음을 고려하고)에서 직접 이득은 다음 측면에서 표현될 수 있다.

- *추가적인 시민의 효용, 복지 또는 만족* - "올바른 방법론 선택: 더 정교한 RIA 방법을 향해?", 이것들은 미래 세계의 상태에 대한 개인 선호의 합의 포착을 겨냥한 기법을 통해 가장 잘 평가되는 반면, 이 선호는 이러한 세계 상태를 위해 지급할 개인 의지 추정을 통해 종종 모델이 만들어진다. 명백히 이러한 이득에는 다음 섹션에서 별도로 취급할 보건, 안전, 환경 이득이 포함된다."
- *시장 효율성 개선*, 여기에는 자원 배분 개선, 규제 또는 시장의 실패 제거, 또는 규제에 의해 생성된 비용 절감이 포함될 수 있다. 이 범주 내에, 비용 절감은 이전 섹션에서 비용에 의한 분류법에 따라 접근될 수 있다. 예를 들어 어떤 규제가 행정적 부담이나 준수 비용 감소로 이어질 수 있다. 이 경우 식별 과정과 (절약된) 비용과 관련된 정의는 이전 섹션에서 적용한 비용과 같은 기준을 따른다.

간접 이득에는 다음이 포함된다.

- 제3자의 법적 규칙 준수와 관련된 파급효과(소위 "간접 준수 이득"으로 불림). 여기에는 규제의 당사자가 아니지만 타인이 규제를 준수해야 하는 사실에 따른 긍정적인 효과를 누리는 개인과 기업에 발생하는 모든 이득이 포함된다. 예를 들어, 의무적인 안전 기준이 식품 생산자에 부과된다는 사실이 소매업자에 의한 모니터링 비용을 상당히 절약할 수 있다. 또한 더 많은 개인이 위생적인 행동을 의무화하는 법령을 준수(예: 정크푸드 먹지 않기)하면 시간 경과에 따라 사회의 의료비용을 낮춤으로써 간접 이득으로 이어질 수 있다. 이 범주 또한 화폐화하기 어렵지만, 그럼에도 법적 확실성 증가, 긍정적 외부효과 및 파급 효과, 억제력 및 교정적 정의 등의 중요한 이득이 포함된다.
- GDP 증가, 경쟁력 및 생산성 효과 등 폭넓은 거시경제적 이득. 예를 들어 상당한 정도의 추정과 일부 대담한 가정일지라도, 행정적 부담이 25% 감소하면 GDP가 EU 수준인 네덜란드에서는 1.5%, 영국에서는 1.4% 증가 원인이 될 것으로 추정된다. 이 2차 효과는 특히 불필요한 요식 감소가 가용 자원이 더 생산적인 용도에 재분배로 이어진다는 가정에 의존하며, 그에 따라 기회비용 개념이 포함된다.
- 그 밖의 화폐로 계산할 수 없는 이득, 기본권, 사회 결속력, 국제 및 국가 안정성 등.

직접 이득: 복지 향상

### "인명 구조 규제"의 이득

논문에서 폭넓게 다루고 있는, 사회복지나 개인 효용 증가에 따른 이득의 특정 범주에는 인간 건강과 환경에 긍정적인 영향을 만들 수 있는 소위 "인명 구조 규제"와 관련된 이득이 포함된다.<sup>31</sup> 통상적인 경고가 적용된다. 우리가 "영향"이라고 말할 수 있는 비용편익은 동전의 양면이므로, 규제가 이 이득을 줄이는 결과로 이어질 수 있는 경우는 규제의 비용으로 취급될 수 있다.

인명 구조 규제의 이득에는 다음이 포함된다.

- **사망을 감소.** 이것은 규제가 사망자 수를 줄이는 경우이며, 예를 들어, 더 엄격한 안전요건 부과(예: 운전시 안전벨트 착용), 또는 더 일반적으로는 기대수명 증가와 조기사망 위험 감소가 있다.
- **이환을 혜택.** 이환을 혜택은 기간과 중증도를 특징으로 하는 치명적이지 않은 건강영향 위험의 감소이다. 이것은 질병에 걸린 사람의 건강 향상으로 쉽게 해석된다. 이 범주는 또한 긴장이나 스트레스 감소 및 정신 건강 향상이 포함된다.

• *환경 또는 생태 이득*: 규제는 폭넓은 영향부터(오염 감축, 생물 다양성 보존), 가장 두드러지게는, 다음의 매우 구체적인 효과까지 환경에 대한 몇 가지 이로운 영향으로 이어질 수 있다.

- 오염물 배출 감축
- 폐기물 처리 및 재활용
- 토양 보호
- 소음 감축
  
- 대기 질
- 수질 및 가용성
- 재생가능 자원 사용 촉진

### 직접 이득: 시장 효율성 개선

전형적인 규제 이득은 후자가 시장 힘의 상호작용이 효율적인 결과를 낳지 않을 때, 즉 "시장의 실패"라고 흔히 불리는 왜곡요인 해결에 기여할 때마다 달성된다. 이 언급의 기초 가정은: i) 시장의 힘이 시장 실패에 의해 훼손되지 않고 효율적인 결과를 달성하고, ii) 그 규제가 그에 관해 뭔가를 할 수 있을 것, 즉 시장 실패 치유가 질병보다 적지 않을 것.

유럽연합 집행위원회 영향평가 가이드라인은 이미 시장 실패 문제를 다음과 같이 요약했다.

- *외부 효과(긍정적 또는 부정적)*. 시장 가격이 사회의 실제 비용과 이득을 반영하지 않는다("외부 효과")
- 공공재의 불충분한 공급
- 경쟁 배제 또는 약화(시장 남용 또는 독점 권한 포함)
- 시장 결여 또는 불완전 시장
  
- 규제 실패에 의해 초래되지 않은, 결정 수용자들(소비자와 공공기관 포함)의 불완전한 정보 또는 정보 접근 부재 등의 *정보 실패*

더 구체적으로, 경제학자들은 일반적으로 효율성을 3개의 다른 개념으로 정의한다

- *생산적 효율성*은 생산과정에서 자원의 최적 이용과 관련이 있다. 즉 더 효율적인 결과는 더 적은 투입으로 동일한 양의 산출을 생산할 가능성이이다
- *배분적 효율성*은 경제 행위자에게 가장 가치 있게 보이는 자원 배분을 말한다. 이것은 전형적으로 완전 경쟁을 통해 달성되는 결과이지만, 도전을 받을 수 있다. 왜냐하면 대부분의 경우 주로 개인들의 지불하려는 의지에 의존하고, 개인 선호를 추정하기 위해 사용될 때 다소 논란이 많은 측정 기법이기 때문이다
  
- *동적 효율성*은 R&D를 위한 자금 가용성과 투자에 유리한 환경을 의미할 수 있는 투자와 혁신에 대한 유인을 말한다

효율성의 3가지 개념은 항상 일관성이 있고 보완적이지는 않다. 배분적이고 동적인 효율성에 가장 크게 기여하는 시장구조에 대해 경제학자들 사이에 매우 오랜 논쟁이 있었고, 많은 경제학자는 후자가 전자를 희생해서만 달성될 수 있다고 굳게 믿고 있다.

### 제3자 법적 규칙 준수의 간접 이득

규제와 법령은 파급효과를 낼 때가 많으며, 규제의 수혜자에 의해 적극적인 준수 행동으로 이어진다. 사실 법률 준종은 다른 이해관계자, 특히 같은 가치 사슬에 함께 위치한 다른 이해관계자를 위해 이득을 가져온다. 규제가 간접 준수 비용을 가져올 수 있듯이, 일부 경우에는 간접 준수 이득 또한 가져온다. 예를 들어 식품 생산자에 안전기준을 의무화하는 규제는 소매업자에게 비용 절감으로 이어질 수 있다. 규제가 작업장에 생산성 향상으로 이어지면 하류 시장 참여자와 최종 소비자 등에게 가격 인하로 이어질 수 있다.

그 외에도 법적 규칙에 대한 준수가 개선되면 다른 화폐화가 쉽지 않은 방법으로도 이득을 가져올 수 있다. 이것은 법령이 범죄 행위를 억제 또는 저지하여 안전이 강화될 때의 경우로서, 더 일반적으로는 법령이 공공선을 달성할 때의 경우이다.

마지막으로 법적 규칙에 대한 더 광범위한 준수는 새로운 정책 제정 전에 이미 규칙을 준수하고 있던 모든 참여자에게도 이득을 줄 수 있다. 더 광범위한 준수가 모든 시장 참여자 간 공평한 경쟁의 장으로 이어져서 무임승차나 왜곡된 경쟁을 방지할 때 이런 경우가 발생한다.

### 폭넓은 거시경제 이득

거시경제적 이득은 영향평가를 위한 이득의 중요한 분야이며, 특히 규제가 부문 간에 교차횡단적 효과가 있는 경우에 주요하며, 그에 따라 평가가 부분적인 균형을 넘어서 일반 균형분석에 접근하는 것이 필요하다. 그렇긴 하지만 영향평가에는 두 가지 시나리오가 등장한다.

- 대부분의 경우, 거시경제적 이득은 더 구체적인 부문의 결과를 목적으로 한 법령의 간접 이득으로 간주된다. 이런 일이 발생하면, 다음 섹션에서 더 자세히 설명한 바와 같이, 우리 조언은 부분적인 균형 분석을 유지하고, 부문의 구체적인 이득이 거시경제적 이득으로 어떻게 전환될 수 있는지 평가하기 위한 비례적이고 적합한 "기성 승수"의 사용 여부에 관한 것이다.<sup>32</sup>
- 일부 경우, 거시경제적 이득은 주어진 정책 이니셔티브의 직접 목표일 수 있다. 이것은 그 중에서도 정부의 중장기 부문 또는 교차횡단 전략의 영향평가에 대한 경우로서, 컴퓨터 계산의 일반적인 균형 사용이 비례적이고 적합해지며, 경제에 대한 장기 영향의 시뮬레이션을 가능하게 하기 때문이다.

거시경제적 영향에는 GDP, 생산성, 성장, 금융 및 거시경제 안정성이 포함된다. 물론 이러한 요소의 상대적 무게는 평가에 영향을 미칠 수 있는 특정 제안에 따라 달라진다.

### **올바른 방법 선택: 더 정교한 RIA 방법을 향해?**

RIA 수행의 주된 어려움 중 하나는 영향을 평가하고 규제대안들을 비교하기 에 가장 적절한 방법을 선택하는 일이다. 첫 번째 중요한 선택은 부분 균형분석 을 할지 일반 균형분석을 수행할지다. 전자는 일반적으로 모델링 능력을 필요로 하며, 그에 따라 다수의 특정 조건이

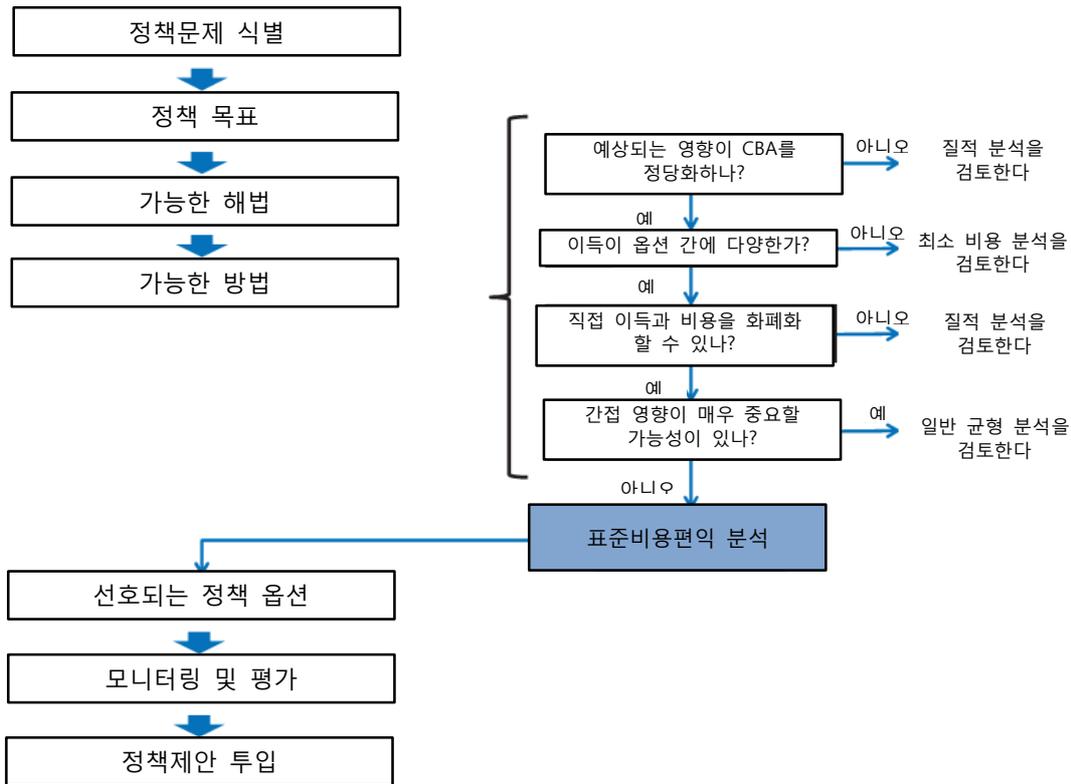
충족될 경우에만 선택할 수 있고 선택되어야 한다. 특히, 간접 영향은 중요하게 다루어야 하며 경제의 각 부문에 퍼져야 한다. 그 외에도 행정부 내에 충분한 기술력이 있거나 아니면 정부 내부 또는 외부에 높은 품질의 신뢰할 수 있는 연구자 그룹의 일반 균형 모델링을 수행할 가능성이 있어야 한다. 일반 균형분석은 규제의 매우 분산된 간접 영향을 포착하는 능력 때문에 많은 학자가 선호한다. 그러나 당분간은 압도적으로 많은 행정당국이 RIA에서 부분 균형분석을 계속 사용할 듯하다. 부분 균형분석을 수행할 때, 일반적으로 행정부가 사용할 수 있는 방법은 다음과 같다.

- **최소비용 분석**은 최소 비용이 드는 대안을 선택하기 위해 비용만을 검토한다. 이 방법은 일반적으로 이득이 고정되고, 행정부는 이득을 달성하기 위한 방법을 선택할 때만 필요하다.
- **비용효과분석(CEA)** 시 행정부는 사회에 부과된 1 US 달러의 돈이 만들어 낼 이득을 정량화(화폐화가 아님)한다. 따라서 옵션들을 비교하기 위한 전형적인 방법은 소위 이득을 비용으로 나눈 이득-비용 비율이다. 이 방법은 일반적으로 모든 지출 프로그램에 사용된다. 왜냐하면 각종 지출 프로그램의 "가격에 합당한 가치" 파악으로 이어지기 때문이다. 비용효과 분석을 통해 답할 수 있는 전형적인 질문은 "이 옵션에 투자된 달러가 얼마나 많은 일자리를 창출하는가?" 또는 "이 옵션에 사용된 모든 유로에 의해 구해질 생명은 몇 명인가?"이다.<sup>33</sup>
- **비용편익분석(CBA)**에는 당장 실행 가능한 모든 대안과 관련된 모든 비용편익(또는 가장 중요한)의 화폐화가 수반된다. 이의 가장 재현적인 형태에서, 분배 영향은 무시하고 가장 큰 순이득을 내는 규제 대안의 선택에만 집중한다. 그에 따라서 비용편익분석에서 가장 일반적인 방법론은 "순이득" 계산이며, 이것은 비용효과분석에서 전형적으로 사용되는 "이득/비용 비율"과 다르다(이득을 비용으로 나누기보다는 이득에서 비용을 뺀다).
- **다기준 분석**을 통해 미리 결정된 기준에 따라 정책 대안의 비교가 가능하다. 예를 들어, 선택된 기준에는 중소기업에 대한 영향, 기본권 보호 정도, 소비자 보호 등이 포함될 수 있다. 다기준 분석은 영향평가가 특정 정책목표와 조정되고 그에 따라 정책 일관성 수단으로 사용되어야 할 때 특히 유용하다. 이 방법이 옵션 평가를 위해 선택된 기준에 결정적으로 달려 있지만 이 방법은 분배 영향을 포착할 가능성이 좀 더 높다.

이러 배경 하에, CBA를 정책안 비교에 사용될 방법으로 선택하는 것에 대해 장점과 단점이 있다. 장점은 규제옵션을 비교하고 "파이의 규모, 즉 주류 경제학에서 설명하는 사회복지를 극대화하는 옵션을 선택하기 위한 객관적인 측정단위 사용에 대한 CBA의 능력에 주로 있다.

그러나 단점은 CBA에 큰 영향을 줄 때가 잦으며, 소득이 행복이나 만족의 대용일 수 있다는 가정<sup>1</sup>과 CBA가 분배효과(분배효과를 반영하기 위해 CBA를 조정하려는 시도에도 불구하고)와 특정 변수들(예: 시점간 할인율)을 선택함에 있어 객관성이 결여됨을 고의로 무시하여 다른 옵션보다 특정 규제 옵션에 유리하게 균형이 기울어지게 할 수 있다는 사실<sup>2</sup>과 주로 관련된다.

그림 2.5\_영향평가 과정 내의 비용편익분석



이 설명에 기초할 때 다음의 경우에 비용편익분석이 정책규제옵션 비교에 사용될 수 있다:

- **비용과 편익 모두** 선택된 규제 대안에 따라 다르다(아니라면 최소 비용 분석을 고려한다).
- **최소한 모든 직접 편익과 직접 비용이 화폐화될 수 있어**, 가능할 경우, 당장의 제안에 대한 경제, 사회, 환경 영향을 포함한다(이득이 정량화될 수 있지만, 화폐화될 수 없으면, 비용효과분석을 고려한다): 이를 위해 CBA가 합리적인 시간 안에 실행가능한지 이해하기 위해 데이터 가용성에 대한 평가가 필요하다.
- **영향의 예상규모가 CBA 수행에 필요한 노력과 시간을 정당화한다** (일반적으로 완전한 CBA가 다른 더 질적인 기법보다 시간이 더 소요된다). 마찬가지로 비용편익분석 수행을 위한 선택은 비용편익분석 실행의 깊이와 시간을 의미하는 비례분석원칙 적용 측면에서도 해석되어야 하며, 이에 사용되는 자원은 그 중에서도 제안에 대해 우선적으로 채택된 예상 영향에 대해서 뿐 아니라 당장의 제안 종류에 의존해서 결정되어야 한다(예: 구속력이 있든 없든, 다양한 부문에 영향을 주든 영향이 협소하든).

- **분배에 미치는 영향은 크지 않을 가능성이 높다**(그렇지 않으면, 다기준 분석을 고려하거나, 비용편익을 순이득 분석에 넣어 집계하지 않고 영향 받는 이해관계자에 의한 CBA로 분해한다).

위 그림 2.5는 비용편익분석 착수 전에 고려할 요인들을 요약하고 있다.

### *비용편익분석 "해결" 방법: 새로운 경향*

이 섹션에서는 다기준 분석으로 대체하지 않고 비용편익분석 기법을 개선하는 가능한 방법을 논의한다. 비용편익분석에 대해 더 정교한 해석은 현대 경제이론, 특히 최근의 행동경제학, 전반적인 경제 성장과 복지에 대한 불평등과 분배에 미치는 영향의 관련성과 더 발맞출 수 있게 했다.

- **분배 영향 설명에 CBA "수정"**. 예를 들어, Zerbe 등(2005)은 윤리에 대한 완전하고 분명한 무지를 교정하기 위해 Kaldor Hicks의 시험을 수정하려고 시도했다. 더 최근에, Graham (2008)은 그가 "인명구조 규제", 즉 가장 환경적인 보건과 안전 규제라고 말하는 것에 대한 근거로 Pareto 및 Kaldor-Hicks의 원칙 사용에 대한 철저한 분석을 제공했다. 훨씬 더 최근에는, Matthew Adler (2014)가 비용편익분석 내에 채택될 수 있는 비선형 복지 함수의 유형을 보여줌으로써 이 논쟁을 진전시켰다. 그의 논문은 분배 중요성의 명확화에 대한 체계적인 개요를 제공한다. 그의 논문은 문제에 대한 "구조 표현" 방법을 자세히 보여준다. 두 가지 종류의 중요성이 설명된다. 자금의 감소하는 한계효용을 교정하는 공리주의 중요성과 복지 자체 분배의 불평등에 대한 혐오감을 구현하는 등탄력성 /Atkinson 중요성. 두 가지 중요성 모두 단순하고 아주 이행 가능한 공식들로 포착될 수 있다. 중요하게도, Adler는 CBA를 비중에 따라 조정하기 위한 선택이, 우선적으로 CBA를 사용하기 위한 결정에 동등하게 적용되는, 경합 윤리/도덕적 판단이 포함되더라도, 경제학계 외부에는 격렬한 논쟁거리로 남는다(Adler, 2013).

- **영향 받는 그룹에 기초를 둔 영향 구분**. 위의 그림 4 설명에 따라 영향 받는 이해관계자(예: 소비자, 기업, 정부, EU 이외 국가 등) 유형에 기초한 비용을 범주화하는 것이 가능하다. 특히 시민과 인구의 특정 분야, 기업, 특정 산업 분야, 중소기업, 제3국의 국민과 기업, 무역 파트너를 구분하는 것이 중요하다. 규제비용편익에 의해 영향을 받는 그룹에 대한 반영은 이들 그룹 중 어떤 그룹이 규제안에 의해 불균형적인 방법으로 영향을 받을 가능성이 있는지 이해하기 위해서도 중요하다. 비용편익분석은 정의상 순이득을 겨냥하지만, 대부분의 정책이나 규제는 승자와 패자를 가를 가능성이 높다. 더 구체적으로는 주어진 규제가 특정 자원의 이해관계자 그룹의 다른 이해관계자 그룹에 대한 이점 박탈한다는 사실이 영향평가에서 반드시제로섬 게임은 아니다. 이것은 다음 원인 때문에 그럴 수 있다. *i)* 개인들은 같은 자산에 대해 여러 가치 평가를 보일 수 있다.<sup>35</sup> *ii)* 소득은 한계 수익 감소가 특징이다. *iii)* 새로운 규칙 부과가 바람직하지 못한 부담을 만드는 방법으로 이전에 제정된 일관성 상실, 과잉 또는 중복을 낳는다.

iv) 특정 범주는 너무 많은 규제의 대상이 되고 있으며, 이 모든 규제의 누적 영향이 바람직하지 못한 영향으로 이어지고 있다. 2012년에 미국 행정부는 미국의 누적 영향에 대한 설명의 필요성을 인식했다. RIA 체계: 규제정보관리실(OIRA)의 새로운 보고서에서 연방기관에 "누적 효과와 부담을 줄이고 순이익을 늘리기 위한 기회 고려는 비용편익 평가의 부분이어야 함"을 설명했다.<sup>37</sup>

### 기타 방법과 모델

영향평가관행에서 다수 방법과 모델이 규제의 영향을 평가하기 위해 사용된다. 이 모든 모델은 위 그림 2.4를 더 종합적으로 적용 할 수 있게 하지만, 비숙련 전문가가 사용하기에는 아주 복잡하고 어렵기도 하다. 이 방법과 모델의 일부를 아래 간략히 열거하겠다.<sup>38</sup>

- **인식 조사**가 규제부담 데이터 수집을 위한 시작점으로 사용될 수 있다. 예를 들어, 덴마크 정부는 제안된 규제의 가능한 부담을 사전 측정하기 위해 '비즈니스 패널'(기업과 중심그룹 설문조사)을 이용했다. 비즈니스 패널이 정당화되었는지 여부를 결정하기 위한 경험 법칙은 간단했다. 모든 기업에 대한 총 행정적 부담이 연간 2000시간을 초과하면, 비즈니스 패널 조사가 수행되었다. 따라서 100개 기업에 영향을 미치는 어떤 규제가 제안되고, 그들이 규제 관리에 주당 1시간(연간 52시간)을 사용해야 하면, 총 행정적 부담은 5200시간으로 추정되므로, 비즈니스 패널이 진행되었다. 인식 조사는 호주 빅토리아와 뉴사우스웨일스에서 종종 사용되고 있다 (호주 정부 2011).
- 계량경제 모델은 둘 이상의 변수 간 수학적 관계가 있는지나 변수들이 서로 어떤 영향을 미치는지와 같은 관계의 견고성을 시험하는 데 사용된다. 계량경제 모델은 의존 변수(들)에 대한 독립변수들에서 변화의 한계 효과 측정에 사용될 수 있다. 계량경제 모델에 몇몇 독립변수가 포함될 경우(다변양 분석), 이 통계 기법은 종속변수에 대한 개혁 효과의 방향과 규모 추정을 제공하기 위한 개혁을 나타내는 변수 외의 모든 변수 "상수로 유지"한다. 예를 들어 개인의 교육 수준을 11년에서 12년으로 증가시키면 평균 13%의 소득이 증가한다(11년 교육에 대한 반사실적 비교로). 사전 영향평가의 경우 종속변수 선택은 제안 목표들에 달려 있다. 예를 들어 목표가 특정 산업의 노동 생산성 증가라면, 종속변수는 노동 생산성 지표일 것이다. 목표가 작업장 부상 사건을 줄이는 것이라면, 종속변수는 개혁 또는 적절한 대응에 의해 영향을 받는 기업의 사고 발생일 것이다.
- 한 산업, 시장 또는 지역의 변화가 어떻게 자원 재분배로 이어지는지 분석하기 위해 **계산 가능한 일반 균형(CGE) 모형**이 설계되었다. 이 모형은 폭넓은 개혁의 효과를 분해하는 데 사용될 수 있다. 부분 균형 모델링 결과는 국가간 개혁의 폭넓은 분배 효과를 추적하기 위한 일반 균형 모델에 대한 투입으로 사용될 수 있다.

우수한 CGE 모형 사용 예가 (Dixon and Jorgenson, 2013)이다.

- 세계 경제에 대한 귀납적 동적 일반균형모델인 Worldscan은 국제 경제학의 장기 쟁점 분석을 위해 네덜란드의 CPB에 의해 개발되었다. 이 모델은 장기 시나리오 구성을 위한 도구와 정책 영향평가(예: 기후 변화, 경제 통합과 무역)에 대한 수단 모두로 사용되고 있다.

- 미국의 환경보호국은 환경 규제에서 몇몇 경우에 계량경제 모형을 사용하고 있다. 예에는 대기오염방지법(CAA) 비용, GHG 저감을 위한 국내 및 국제 정치 영향, 규제 비용을 축소하기 위한 시장 기반 장치의 잠재력이 있다. CGE 모델에는 수백 개 부문 또는 아주 소수만 포함될 수 있고, 단일 "대표적인" 소비자 또는 다수 가구 유형이 포함될 수 있다. 이 모델은 단순한 대외 무역으로 대표되는 단일 경제에 초점을 맞추거나 세계 무역과 투자의 정교한 정의를 통해 연계된 다수 국가나 지역이 포함될 수 있다.

- 모나시 다지역 예측(MMRF) 모델은 호주 모나시대학의 정책연구소 (CoPS)에 의해 개발된 다지역 일반 균형 모형이다. 모형 내에서 각 국가나 영토는 별도 지역으로 구분되며, 50개가 넘는 부문이 각 관할권에 존재한다. 이 모델에는 CoPS에서 개발한 지역 입출력 데이터에 기초를 둔 지역 내, 지역간, 또는 국제 무역 흐름의 명시적인 대표가 포함된다. 이 모델에는 또한 정부 예산(주, 영토, 공화국)에 대한 자세한 데이터가 포함된다. 두 번째 범위 효과는 입출력 연계, 기업과 가계의 경제 행위 가정, 자원 제약조건을 기초로 결정된다.

- GEM-E3(경제-에너지-환경에 대한 일반균형모형)는 EU 펀드로 개발된 성공적인 CGE 모델의 예이다. 이 모델은, 개별적으로 또는 전체적으로, EU 회원국에 대해 응용된 일반균형모형이며, 거시경제와 환경 및 에너지 체계와의 상호작용에 대한 세부사항을 제공한다. 이 모형은 유럽연합 집행위원회를 위한 정책 쟁점 평가에 사용되고 있다. 유럽연합 집행위원회 몇몇 집행위원회 총국(경제 업무, 경쟁, 환경, 세무, 연구)에 대해 이 모형의 응용이 실시되었다(또는 현재 실시 중이다).<sup>40</sup>

- 거시계량모형과 동태확률 일반균형모형 (DSGE). 이 모형들은 변수들과 국가들 간 상호 연계 분석을 위한 일관성 있는 틀을 보장하는 다양한 종류의 정책수단의 세계 영향 분석을 위해 사용될 수 있다. 이 모형들은 대리인의 예상(대개 뒤돌아보는 접근법)을 고려하고, 루카스 비판의 대상이 아니다. 즉 매개변수에서 정책에 의한 변동을 설명할 수 없다.<sup>41</sup> 경제 대리인 결정 행동의 규정은 복지 관련 질문을 연구하는 데 사용될 수 있다. 이 모형들은 사전 평가를 위해 사용되지만, 다수 문제를 보일 수 있다. 새로운 정책 문제 고려에 적응이 쉽지 않으며, 소비자와 기업의 행동에 영향을 미치는 특정 개혁 고려에 실패하고 있다. 이런 종류의 개혁들은 가정을 통해서만 고려된다.

## 인간 행동에 대한 설명: 법을 단순하게 유지

법적 규칙 영향 분석의 다른 중요한 특징 하나는 행동경제학에서 가져온 기준의 도입이다. 개인 행동에 직접 영향을 미치는 법률은 개인의 행동 반응에 따라 종종 다양한 유효성 정도를 보여준다. 특히, 금연, 예방접종, 오토바이 탈 때 헬멧 착용과 같은 건전하거나 안전한 행동을 촉진하기 위한 규칙은 개인들이 그들의 행동을 조정하도록 설득하는 것의 어려움으로 완전한 준수에 도달하지 못할 때가 많다. 이것은 종종 개인행동 편견과 사회적 규범 모두에서 기인한다. "법을 통한 편견 제거"에 대한 논문은 전자 유형의 왜곡을 주로 보고서 준수를 위한 결정에서 행동 편견의 영향을 제한하려는 전략을 고안하려 노력한다. 즉, 우리 두뇌의 불완전성을 주어진 것으로 받아들이고, 코스(Coase)가 거래비용에 대한 영향 최소화를 옹호한 것과 똑같이 영향 최소화를 위해 노력한다(그 중에서도 Jolls and Sunstein, 2006 참고).

행동과학에 의지하지만 약한 가부장주의와 객관적인 판단의 필요성을 인정하는 정책 결정의 다른 접근법은 Sunstein and Thaler(2003)가 "자유주의적 가부장주의"라고 말했으며, Camerer 등(2003)이 말한 "비대칭 가부장주의"와 유사하다. 특히, Sunstein and Thaler는 정책 입안자의 마음에 바람직한 결과에 해당하는 선택들을 향해 개인을 유도하기 위한 정책 개입을 정당화하기 위해 이 전반적인 접근법을 사용했다. 자유주의적이라는 용어는 개인은 단지 넛지(nudge)되지만 어느 넛지를 따를지를 여전히 선택할 수 있거나 자신의 선택을 내릴 수 있다. 넛지 접근법은 수십 년 간 비용편익분석과 세계에서 비용편익 분석에 사용된 핵심 도구들을 구성하고 이 보고서에 분석된 모든 방법을 특징으로 하는 선호도 기반 접근법을 포기하기 때문에 논란이 많다. 더 간단히 말하면, 넛지에는 정책 입안자가 단순한 관찰과 개인의 WTP 집계에서 출발하고 미리 결정된 결과를 향해 행동을 조종하기 위한 "선택 체계"와 "프레이밍" 기법을 사용한다. 더 자세히 말하면, 넛지에는 두 가지 다른 버전이 있다.

- 넛지는 시민들에게 선택하는 순간 어느 행동이 "자신들을 위해" 좋을지를 보여주어 특정 행위를 유도하려는 시도일 수 있다. 이 경우에, 넛지의 적용은 체계적인 행동의 편견이 소비자나 나중에 후회할 수 있는 원치 않는 실수로 이어지는 경우로 한정될 가능성이 높다(정크푸드 먹기, 흡연, 헬멧이나 좌석 벨트 착용하지 않기 등).
- 그러나 넛지는 또한 자유주의적인 가부장주의의 더 "간섭하는" 형태를 의미할 수 있으며, 그것을 의미할 경우, 개인이나 기업이 어떤 행동을 선택할 가능성을 유지할 경우, 정부는 사회적으로 지속 가능한 행동, 즉 "자신들을 위해 좋은 것" 보다는 "사회를 위해 좋은 것"을 채택하도록 설득하는 조치를 한다. 이 후자 버전은 물론 정치적 측면에서 더 많은 논쟁의 여지가 있다. 그것은 개인의 의사결정에서 국가의 잠재적 관여 역할이 증대함을 의미한다. 또한 정부가 독립적인 가치 판단을 수립하고, 개별 행동을 조종하기 위한 판단을 사용하는 것을 의미한다. 그러나 특정한 정책 분야(예: 환경)에서 세계의 어떤 미래 상태에 대한 일반적 편견과 이기적인 개별 WTP의 단순한 합에서 출발하는 장기적인 이익의 평가, 예를 들어, 2050년까지 생물다양성 보존은 사회과학에서 충분한 근거가 있다.

이러한 발전의 결과는 참으로 영향력이 크다. 우리는 일반적으로 영향평가에서 채택하는 것과 같은 순서에 따라 문제 정의부터 대안 분석과 그 다음은 법적 규칙의 수명을 통해 그것들을 아래 열거한다.

- **문제의 이해 확대.** 행동 편견을 이해하면 담당자들이 주어진 문제의 동인을 더 정확하게 정의할 수 있다. 예를 들어, 행동경제학은 휴대전화를 보유하든 핸드프리 장치를 사용하든 관계없이 운전자들이 전화로 얘기할 때 주의가 산만해지는 이유를 설명하는 데 도움이 된다. 여러 정부에서 운전 중 휴대전화 사용을 금지했으나 사고가 줄지 않았다.

- **지휘통제 규제에 대한 대안.** 일부 경우에, 넛지 접근법은 정책 입안자 에게 특정 행동 금지에 대한 대안을 제공할 수 있다. Sarah Conly는 최근 책에서 일정한 조건이 충족될 때만 강제가 공공정책에 사용되어야 한다고 주장한다. *i)* 활동이 "사람들 자신의 판단에 따라 장기 목표에 정말로 반대이어야 한다", *ii)* "조치가 쓸데 없기보다는 효과적이어야 한다", *iii)* "이득이 비용을 초과해야 한다", *iv)* "문제가 되는 조치가 합리적인 대안보다 더 효과적이어야 한다"(Conly, 2013).<sup>42</sup> 최근의 책 검토에서 Cass Sunstein은 "사람들이 자신에게 심각한 위험을 부과할 때, 선택의 자유를 축하하고 그 결과를 무시하는 것만으로는 충분하지 않다."고 언급하고 있다. 필요한 것은 원인과 위험 규모에 대한 이해 증진과 어떤 종류의 대응이 실보다 득이 많은지에 대한 자세한 평가이다."<sup>43</sup>

- **유효성, 집행 및 준수.** 행동 반응과 준수 결정이 내려질 상황에 대한 설명은 정책 입안자들이 법률 집행 방법을 더 잘 결정하게 해준다. 동료의 압력 사용은 이런 측면에서 유용한 기준이다. 그 밖에도 특정 행동 채택에 대한 사회적 규범의 관련성과 중요성을 이해하는 것은 준수 패턴과 가능성에 대한 이해에 도움이 될 수 있다. 온라인 저작권 집행 분야에서 "점증적 대응" 법률의 제한적인 유효성이 좋은 예이다(Renda, 2011, Section 5.8 for an account 참고).

- **사후평가와 가역적인 선택.** 합리성, 일정한 한계효용, 비용편익분석에서의 방법론적 개인주의 가정을 완화하는 것의 결과가 심각하다. 한편으로, 이 접근법은 더 임시적이다. 왜냐하면 경제학의 "로켓 과학" 성격은 더 이상 방어할 수 없기 때문이다. 동시에, 좋은 정책 고안 가능성은 증가한다. 확실히, 이것은 정책 입안자가 사전 영향평가 단계에서 "모든 것을 결정하지 않고", 특히 그 유효성이 개인들의 행동 반응에 주로 의존할 경우, 제안된 해법의 실행 가능성을 확인하기 위한 중간 및 사후평가에 의존할 수 있음을 의미한다. 그 다음에, 다른 조건이 같을 경우, 이것은 정책 입안자가 사후평가가 그것들이 잘못되었음을 시사할 경우 복구가 불가능할 수 있는 가역적 조치보다는 사전 영향평가의 "가역적 선택"을 찬성하도록 이끌 수 있다.

- **효율성에서 일관성까지.** 정책 결정에 도달하기 위해 비용편익분석 화폐화에 전적으로 의존하는 어려움은 영향평가의 미래가 많은 경제학자들이 보고 싶어 하듯 보다 더 "상대주의적인 것"이 될 것임을 시사한다. 대부분의 경우, 분배에 미치는 영향의 관련성 및 현재의 비용편익 실행이 제공할 수 있는 것과 EU의 정책 결정에서 추구하는 가치의 복잡성 간 거리를 감안할 때, 비용편익분석을 제안된 정책 옵션이 유럽 2020 전략에서 정한 목표와 같은 EU의 장기 정책목표 달성을 촉진하는 정도의 평가와 결합하는 것이 현명하다. 이 목표에는 효율성과 지속가능성뿐 아니라 분배 문제 요소(예: 스마트 성장)가 포함된다. 이들 요소를 영향평가에 진지하게 고려하는 것은 영향평가를 진지하게 또한 고려함을 의미한다.

### *일자리와 혁신: RIA의 새로운 개척 분야*

더 많은 정부에서 주요 규제 입법에 RIA를 사용할수록, 대기근 분석에 의존하여 정부 의제의 우선순위로 간주되는 특정 영향에 집중하려는 유혹에 빠지기 더 쉬워진다. 이것은 고용, 혁신, 기본권, 특정 영역, 복지에 대한 규제의 영향 등 특정 영향에 대한 전례 없는 일련의 연구로 이어지고 있다. 동시에 법적 규칙의 누적 상호영향에 대한 새로운 관심을 불러오고 있다. 가장 집중적인 논쟁 거리 중에, 이 보고서의 목적상 간략하게라도 다음을 언급할 가치가 있다.

- **규제의 일자리 영향: "부서진 창" 접근법을 넘어.**

규제로 일자리가 창출될 수 있는지는 여전히 경제학 및 정책면에서 집중 토론되는 쟁점이다. 많은 학자가 여전히 정책을 통한 실제 일자리 창출을 부정하려는 경향이 있다. 그 주된 이유는 규제가 한 시장에서 다른 시장으로 일자리를 이전할 수는 있지만 새로운 일자리를 창출하지는 못한다는 것이다. 사실은 규제가 사람을 고용하기 위해 잘못된 유인을 만들어서 비효율적인 방법으로 사람을 일자리에 배정하면, 사람들을 한 직업시장에서 다른 시장으로 보내는 기회비용은 순사회적 손실을 발생시킨다. 이 "기회비용" 개념의 구체적인 적용을 설명하는 데 자주 사용되는 방법은 소위 "부서진 창의 오류"이다. 빛나간 야구공이 가게 주인의 창을 부수면, 부서진 창을 교체하기 위해 단지 돈이 쓰인다는 이유로 순수하게 생산적인 신규 고용이 창출되지는 않는다는 것이다. 같은 돈이 다른 곳에서 부서짐과 상관없이 더 생산적으로 쓰였을 수도 있고, 앞의 지출에 따른 부서진 창 교체가 일자리를 만든 것과 마찬가지로 틀림없이 일자리를 없앤다. 사실 이 설명이 항상 설득력이 있지는 않다. 특히, 소비자 잉여 증가와 같은 방법을 통해 혁신을 조장하여 생산량 증가로 이어져 규제가 더 많은 사회 복지를 창출한다면, 그 궁극적인 효과가 신규 일자리를 창출할 수 있을지도 모른다. 다시 말해서, 규제가 경제가 "시장의 실패"를 해결하는 데 도움이 되어 주어진 사회의 효율성 분야를 개척하면 규제가 새로운 일자리를 만들 수 있다. 이와는 반대로, 한 가지 활동을 한 번이 아닌 두 번 해야 하거나 기업에서 최소 10명을 고용해야 한다고 의무화하면 직업 시장의 왜곡으로 이어질 뿐이고 새로운 순수 일자리 창출로 이어지지 않는다. 이것은 규제가 긍정적인 거시경제적 효과(예: 성장)가 있을 때, 신규 일자리를 또한 창출할 수 있다고 언급하는 것과 유사하다. 이것이 사실이라면 새로운 일자리는 규제의 간접적인 이득으로 처리되어야 한다. Cary Coglianese, Adam Finkel, Christopher Carrigan에 의해 편집된 최근의 책에서, 규제를 통한 일자리 창출 쟁점이 철저하게 분석되었다.

이 논문 모음집에 나타난 바는 규제가 정치인들이 종종 비난하는 것처럼 일자리를 "죽이지" 않는다. 오히려 개인 규제가 가끔은 기업, 부문, 지역 간 고용 이동을 유도하지만, 전체적으로 규제는 주요 직업을 없애지도 만들지도 않는다. 정책 입안자의 과제는 예상 규제 효과에 민감한 규제 결정을 유발하여 정해지게 할 수 있는 일자리 이동을 식별하기 위해 개별 규제 제안을 신중하게 검토하는 것이다. 특히, 규제는 노동자 복지에 중요한 영향을 미칠 수 있으므로 더 나은 규제 결정을 내리기 위해 고려되어야 한다.

• **RIA 혁신에 대한 설명.** 일자리 외에, 규제가 혁신을 자극할 수 있는가? 그리고, RIA 초안 작성 시 이 효과가 어떻게 고려될 수 있는가? 매사추세츠 공과대학의 Nicholas Ashford에 의해, 1970년대 후반 이후, 논문의 주요 기고가 제공되고 있다. 특히, 다수 MIT 연구에서, 규제가 엄격하고, 집중적이며, 제대로 구성될 경우, 건강, 안전, 환경뿐 아니라 산업 혁신에 유용한 제품과 프로세스 기술의 중요한 근본 변화를 자극할 수 있음을 발견했다(Ashford, 1976; Ashford et al., 1985; Ashford, 2000). 이 논문은 나중에 "포터 가설"로 알려진 것보다 많이 앞선 것이다. 이것은 오염을 감축하기 위해 최첨단의 개발 및 이행 기술을 사용하는 기업이 규제 준수의 선도자가 됨으로써 경제적으로 이득을 볼 수 있음을 의미한다(Porter, 1990; Porter and van den Linde, 1995a, 1995b). MIT 연구는 역설적이지만 혁신에 영향을 미칠 수 있는 정부 정책은 사실 의료, 안전, 환경 규제이지, 산업 정책의 일부로 정부에 의해 고안된 전략이 아님을 발견했다. 그 외에도 규제가 혁신에 미치는 영향은 당시의 기존 지혜의 예상대로 부정적이지 않고 긍정적인 것으로 드러났다. 엄격한 규제는 기존 기업에 의한 기술의 전환보다는 지배적인 기술의 이동에 따라 신규 진입자에 의해 완전히 새로운 제품과 프로세스를 시장에 자극할 수 있다.<sup>44</sup>

### **거버넌스와 조직의 과제**

RIA 이행 중, 정부가 정책결정의 사전단계에서 이 도구 채택에 대한 추진력이 높게 유지되도록 노력하는 것이 중요하다. 확실히, 추진력을 높게 유지하는 데 가장 효과적인 방법은, 로비라는 덜 투명한 형태가 아니라, RIA 초안을 공개하여 여론과 관심 있는 이해관계자가 RIA 문서 자체에 대한 의미 있는 정책 토론을 구성할 수 있도록 하는 것이다. 이행 단계 중 해결할 또 다른 중요한 문제는 RIA의 투자 수준과 RIA에 배정된 인적 및 금융 자원을 가장 효과적으로 사용하는 방법이다. 마지막으로, 협의, 모니터링, 사후평가, 심지어는 전체 정책 영역이나 산업 부문 등의 정책 사이클을 완성하는 다른 모든 도구들을 점진적으로 도입함이 없이는 시간이 지나면서 지속 가능한 RIA 체계는 존재하지 않는다.

### **RIA 자원 대상 정하기: 적용 범위, 깊이, 사전 및 사후평가**

RIA를 제대로 사용하기는 쉽지 않다. 사실, 사전 RIA에 얼마나 투자할지 결정하는 것은 경우에 따라 다르기 때문에, 일반화 또는 특정 기준의 도입이 적합하지 않다. 미국에서는 1993년 이후 정해진 규제 제안에 대해 RIA 수행 의무의 면제를 결정하는 일련의 조건을 채택하고 있다.

반대로 유럽연합에서는 예상 영향에 따라 결정될 RIA 깊이에 따르는 비례분석의 일반원칙을 수립하고 있다. 전하는 바에 따르면 이전 접근법은 미국의 연방기관 에서 RIA 수행 필요를 피하기 위해 제안들을 더 작은 조치들로 분해할 유인을 만들었다(Mendelson and Wiener, 2014, p. 459). 유럽연합 집행위원회의 비례 분석 원칙은 잠재적으로 매우 의미가 있지만, 위원회 측의 특정 책무와 연계되지 않고 있다. 다시 말해서, RIA가 적당한 분석 "깊이"를 선택하는 데 실패한 것에 대해 무효화되거나 소송이 제기될 수 없다.

오늘날, RIA 깊이가 어느 정도이어야 하는지의 선택이 비례성에 기초하여 행정당국 자체에 남겨져야 한다는 인식이 증가하고 있다. 동시에, 이러한 선택에는 비례성 원칙이 너무 느슨한 방식으로 해석되고 있을 경우 개입하여 더 심도 있는 분석을 제안할 감독기구의 조사가 필요하다. 더 구체적으로는, OECD 2014의 규제지표 조사에 다수 OECD 회원국이 주어진 규제안에 RIA를 시행해야 하는지를 결정하기 위해, 질적 조건으로 종종 표현되는 일정한 형태의 기준이 있음을 보여주고 있다. 예를 들어, 호주의 규제안들은 RIA 수행 여부를 결정하기 위한 예비평가를 받는다. 이것은 주규정과 보조규정 모두에 적용되고, 규정 준수가 예상되면 준규제안에도 적용된다. 벨기에에서, RIA 대상 21개 주제 중, 17개가 지표에 근거하여 빠른 정성적 시험으로 구성되었고, 나머지 4개(성별, 중소기업, 행정적 부담, 개발의 정책 일관성)는 더 깊은 분석이 필요했다. 캐나다에서는 모든 하위규정이 분석의 범위와 깊이가 결정될 선별시스템을 거친다. 이 시스템을 통해 분석의 범위와 깊이가 결정된다. 범위와 깊이에는 비용과 다른 요인들에 근거를 둔, 완전한 또는 신속한 RIA 필요 여부의 결정이 포함된다.<sup>45</sup> 멕시코에서 규제기관과 부처가 RIA를 면제 받으려면 준수비용이 전혀 없음을 입증해야 하며, 그렇지 않으면 RIA를 수행해야 한다. 일반적인 RIA에 대해, 규제가 높은 영향 RIA인지 또는 분석에서 덜 자세한 내용이 포함되는 중간 영향 RIA인지 결정하기 위해 정성 및 정량 시험이 시행된다(IO-질문 체크리스트를 수반하는 소위 "영향 구분 계산기"). 미국은 행정명령 12866의 3(f)(1) 섹션에서 "미화 1억 달러 이상 경제에 대해 연간 영향이 있거나 중대한 방식으로 경제, 생산성, 경쟁, 직업, 공중 보건이나 안전, 또는 국가, 지역, 또는 부족 정부와 지역 사회 부문에 부정적인 영향을 미치는" 연방 규제에 대해 RIA가 필요함을 의무로 하고 있다. 일반적으로 말하여, 정성 및/또는 정량 기준 채택이 대규모로 RIA를 적용하는 국가에는 거의 불가피한 듯하다. 그렇긴 하지만, 기준의 적용이 투명하고 기준의 적용을 공개하여 공유하는 것이 중요하다.

확실히, "정책 사이클" 접근법 하에서, 분석 깊이를 선택하는 것이 RIA 초안 작성 시 결정해야 하는 유일한 사항은 아니다. 또 다른 매우 중요한 선택은 선호하는 정책옵션에 대해 우려하는 것에 대해 행정당국에 의해 도달되는 확신의 수준에 따라 결정적으로 달라진다. 여기서, 행정당국에 세 가지 해법이 전형적으로 표면화된다.

- 중대한 실수 가능성을 최소화하기 위해 RIA에 가능한 한 많은 투자를 한 후, 일정한 기간 동안(예: 5 년) 사후평가를 수행한다.
- 사전 RIA에 덜 투자하는 대신 사후평가, 시험 단계 및/또는 매우 상세한 모니터링 계획에 대해 빈틈없는 일정을 채택한다.

- 가장 "가역적인" 정책 옵션을 선택하여, 처음부터 심하게 잘못 평가하는 경우에, 정책 방향을 전환하기가 쉽도록 한다.

후자의 경우, 즉, 더 가역적인 옵션을 선택할 가능성은 현재 끊임없이 변화하는 분야 내 정책결정의 주요 양상이 되고 있다. 예를 들어, Whitt (2007, 2009)는 정책 결정은, 특히 정부가 행정당국에서 쉽게 수집할 수 없을 경우, 규제의 기본 맥락이 복잡 및/또는 빠르게 변화할 때마다, 더 "적응적"이 되어야 한다고 주장한다. Whitt는 적응적 규제는 신중하고, 거시적, 증분적, 실험적, 상황적, 유연한, 잠정적, 설명가능한, 지속 가능한 특성을 가져야 한다고 암시했다. 이 통찰력에는 특히 소위 "복잡성 경제학"(Newman, 2011; Farmer, 2012; Beinocker; 2007; Arthur, 2014)과 Brian Arthur의 경로 의존에 대한 논문(Arthur, 1994); 행동 경제학과 신경 경제학(Allais, 1952; Simon, 1956; Kahneman and Tversky, 1979; Glimcher et al., 2009); 진화적 게임 이론(Maynard Smith, 1982); 규제와 혁신 사이의 상호작용(Pelkmans and Renda, 2014) 측면에서 체계화를 기다리고 있으며, 신고전주의 경제학보다 복잡한 시스템들 내와 사이에 상호 작용을 살펴본 다른 사회 과학이 현재까지 수행하고 있다.

### *정책 사이클을 다루기 위한 분석범위 확대*

위 2.3섹션에서, 우리는 정부가 완전한 규제정책전략에 도달하는 가용경로가 많으며, 여기에는 사전분석을 위한 주류 절차로 나중에 확대될 첫 시험단계를 반드시 수반하지는 않는다고 언급했다. 많은 국가에서 현재 더 완벽하고 효율적인 규제체제로 이동하고 있다. 미국은 "이 명령이 내려지고 120일 이내에, 각 기관은 예비 계획을 규제정보관리실에 제출해야 하며, 그에 따라 기관은 정기적으로 기존의 주요규정을 검토해야 한다."고 규정한 행정명령 13563에 따라, 과거 몇 년간에 만의 규제에 대한 회고적 검토를 시험 삼아 해 보고 있다. 동시에 미국은 연방 규제를 넘어 RIA 확대 가능성을 지금도 논의 중이다. 사실 일부 독립기관(예: FCC)은 다소 정교한 비용편익분석을 이용하고 있다(Renda, 2014). EU에서, RIA 체계 도입 10년 후에 기존 법령에 대한 종합적인 분석을 행정적 부담에 특별히 중점을 두어 2007년 2월 시작했다. 이 경험은 3년 후에 첫 "건전성 점검"의 시작으로 이어졌으며, 전체 정책 영역에 집중하였고, 규제부담에 주로 중점을 두었을 뿐 아니라 준비된 법령에 의해 생성된 이득으로도 확대했다. 그 이후, 2013년 유럽연합 집행위원회는 또한 유럽 기업들의 대차대조표의 특정 비용 항목에 법령이 미치는 영향을 이해하기 위해 특정 산업 부문의 시험적 "누적 비용 평가" 착수를 시작했다. 변화 중인 그 밖의 국가들에는 독일이 포함된다 (최소한 계획된 변화에서, 규제 비용에서 이득까지).

언제가 규제개혁을 하기에 적합한 시기인가? 널리 적용되는 한 가지 방법이 존재한다고 말할 수 없겠지만, 정부가 규제 개혁의 사다리를 오르기 전에 너무 오래 기다리지 말아야 한다고 주장하는 것은 가능하다. 이해관계자들이 실질적인 기여와 함께 공공정책 논쟁에 참여하기 위한 기회로서 RIA를 다루는 방법을 배우는 즉시, 법 중 단순화될 수 있는 영역을 식별하도록 민간부문을 설득하는 데 노력을 기울여야 한다.

같은 내용이 행정적 부담 감축 프로그램을 수년간 실험해온 국가들에 적용된다. 보유 규제의 비용편익에 초점을 맞추기 위해 이해관계자들과 협력 규모를 확대하는 것은 행정부담 측정 프로그램에 대한 다소 협소한 초점을 넘기 위한 유일한 기회이다.

### *데이터 가용성: 학계, 민간부문, 통계기관 참여시키기*

이전 섹션에서 이미 언급한 바와 같이, 오늘날 정책결정은 증거에 기반을 두어야 하지만 앞으로는 갈수록 더 (빅) 데이터에 기반을 둘 것이다. 정부가 가장 완벽한 정보에 기초해서 가능한 최고의 행동방침을 선택하도록 보장하기 위해 잠재적으로 편파적이지 않은 모든 데이터(학계, 통계 기관 등) 출처를 포함하는 것이 점점 더 중요해지고 있다. 데이터 가용성은 의미 있는 문제 정의와 사용할 수 있는 대체 해법에 대한 신중한 분석을 위해 필수적이며, 각 대체 정책옵션과 연관된 집행비용에 대한 준수 추정을 위해서도 필수적이다. 동시에, 위에서 관찰한 바와 같이, 적절한 데이터 유용성은 법령의 집행단계 중에 규칙의 잠재적 위반에 대한 예보를 실시간 데이터로 제공할 수 있다.

현재 예보가 성공적으로 시험되고 있는 정책영역의 예에는 식품 안전, 운수, 데이터 보호, 통신 정책이 포함된다(정책 감시를 넘어, 이미 위 "predPol"에서 언급함). 사실, 온라인으로 발생한 모든 것은 데이터 기반 자동화 앱을 통해 미래에는 더 효과적으로 규제되고 집행될 것이다.

이 어마어마한 작업을 실현하기 위해, 처음에 선택된 정교화 수준에 상관없이, 기존 법령의 성과와 기존 규칙의 품질에 대한 시민과 업계의 인식, 중단기 외생 요인의 잠재적인 영향에 대해 완벽하고 끊임없이 진화하는 데이터세트를 가지도록 보장하기 위해 통계 기관에 정책 입안자들이 의존하는 것이 점점 더 중요하다. 이런 현상은 현재 다수 OECD 회원국에서 일어나지 않고 있다. 이런 측면에서 좋은 협력의 예는 독일로서, 통계기관(Destatis)이 정부에서 규제부담을 측정하는 것이 가능하게 하는 각종 표에 사용되는 변수들의 측정에 핵심 역할을 하고 있다. 독일 정부는 외부 컨설팅 회사에 의존하지 않고, 공공기관과 함께 협력하는 것이 더 지속 가능하다고 결정했다. 이 선택은 결국 만족스러운 것으로 보인다.

### *RIA 영향 측정*

국가의 효과적인 규제전략에서 종종 누락되는 한 요소는 RIA가 규제결정 (인식된) 품질에 미치는 영향에 대한 정기적이고 종합적인 평가이다. 결국 이것은 전혀 놀랍지 않다. 첫 번째, RIA 영향은 가상현실 시나리오 수립(RIA가 없으면 어떤 결정이 내려졌을까?)이 어렵기 때문에 측정이 어려울 때가 많다. 이미 언급한 바와 같이, RIA 영향은 RIA가 규제안을 탈락시킬 때 더 쉽게 입증할 수 있다. 그러나 이런 일은 그렇게 자주 일어나지 않는다.

두 번째, RIA를 적용하는 일부 국가 제안은 효력이 발생하기 전에 수정될 수 있다. 예를 들어, 유럽연합 집행위원회는 RIA를 주요 사업으로 수행하고 있으며, 유럽의회는 점점 더 RIA를 주요 수정사항으로 수행하고 있다. 그러나 위원회는 일반적으로 자체 수정사항의 영향을 평가하지 않는다. 이에 따라 시간 경과에 따른 RIA 영향평가가 매우 어렵다. 왜냐하면 원래 RIA 문서가 최종 제안의 본문과 일치하지 않기 때문이다.

그렇긴 하지만, 일부 국가에서는 비록 정기적이지는 않지만 RIA 체계에 대한 사후평가가 수행된다. 예를 들어, 미국의 회계감사원은 환경규제와 같은 특정 분야나 탄소의 사회적 비용과 같은 특정 쟁점에 초점을 맞추어, 연방기관이 RIA에서 수행한 비용편익분석의 전체 품질에 대한 사후평가를 제공한다.<sup>46</sup> 영국에서 국가회계국은 RIA 샘플 품질에 대한 보고서가 포함된 영향평가 이용 보고서를 발표한다.<sup>47</sup> EU에서 2010년 유럽회계감사원은 영향평가가 EU 정책 결정에 기여하는 정도의 평가를 끝냈다. 그러나 이들 국가조차 지금까지 RIA 체계 작업에 대한 체계적이고 종합적인 평가를 계획하지 않고 있다.

마찬가지로, Castro and Renda(2015)가 기록한 바와 같이, 대부분의 OECD 회원국에서, 규제 거버넌스 사이클을 조정하고 감독하며, RIA 품질을 감독하는 규제감독기관의 성과에 대한 체계적인 평가가 없다. 이러한 평가과정은 발생하는 문제에 대한 이해에 기여하고 규제감독방식을 개선하는 방법의 끊임없는 습득에 기여할 수 있다.

#### 섹션4. 주요 조사결과

- RIA 담당자는 정량적인 비용편익분석을 항상 사용하기보다는 원칙상 확인된 정책문제를 해결할 수 있는 대체 옵션의 가능한 모든 직간접 영향을 파악하는 것이 필수적이다.
- 중요한 것은 RIA가 비용 및/또는 이득의 특정 범주를 넘어야 한다는 것이다. 너무 좁은 초점은 사회 복지 측면에서 근시안적인 선택으로 이어질 수 있다.
- 규제 영향의 긍정적, 부정적 영향을 비교하는 데 다양한 방법을 사용할 수 있으며, 여기에는 정량적, 정성적 방법, 비용편익분석, 다기준 방법, 부분적 및 일반적 균형 방법이 포함된다.
- RIA는 법률 준수의 적절한 행동 양상을 고려하고, 준수하기에 최대한 단순한 법령 접근법에 대한 우선권을 부여하면 더 유용해질 수 있다.
- RIA 연구의 다음 영역은 혁신과 고용에 대한 규제의 영향을 계산하는 방법이다.
- RIA를 위한 자료를 지정하여 잘 사용하는 것이 필수적이다. 최소 기준 사용과 관련 데이터를 정기적으로 공급하기 위한 국가 통계기관의 참여, RIA 체계 부가가치의 정기적 측정은 주어진 기존 자원 하에서 행정당국 내 RIA 잠재력 극대화를 위한 방법이다.

#### 요약 및 주요 결론

거의 모든 OECD 정부가 과거 수년 사이 미국을 필두로 RIA를 도입했다. 미국은 1981년에 RIA를 도입했다. 그 이후 RIA는 선진국과 개발도상국으로 확산되고 있다. OECD 회원국에는 현재 완전한 RIA 체계가 관습법 체제 내에 준비되어 있으며(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드), 그 밖의 국가(캐나다, 스웨덴)에서도 증가하고 있다.

동남 아시아와 남미의 신흥 개발 도상국들 또한 RIA를 도입하고 있다. 이들 국가 중 다수에서 RIA 도입이 특히 사업허가체계 간소화에 대한 법률 지원으로, "사업규제 완화" 개혁 맥락에서 이루어지고 있다. 그러나 RIA를 정책과정에 주류화하기 위한 장기적이고 종합적인 전략의 결여 때문에 최초 시험이 끝나면 추진력이 상실되는 경우가 많았다.

각국 정부는 다양한 목적으로 RIA를 도입해 왔다. 여기에는 i) 효율을 높이고 요식행위를 축소할 필요성, ii) 행정의 투명성과 책임성 증대의 필요성, iii) 관료주의를 통제할 필요성, iv) 효과와 정책 일관성 증대 추진이 포함된다. RIA 도입의 지배적인 동기는 RIA 방법론 선택과 범위를 포함한, RIA 체계 자체의 설계에 중요한 것으로 증명되고 있다. 그러나 초기 성공 사례 이후(대부분 앵글로색슨 국가들) 다수 국가에서 국가의 법적, 제도적 환경과의 양립성에 대해 노력에 대한 주의 없이, 그리고 규제 거버넌스 준비에 대한 충분한 숙고 없이 RIA를 도입 했다. 이는 실망스러운 결과로 이어졌고, 다수 OECD 회원국에서 전체적인 채택 이행 격차를 유발했다.

정부에서 RIA를 자신들의 정책 프로세스 안에 주류화하려고 노력하지만, RIA의 기초 경제학과 그 관련 거버넌스 또한 철저한 재검토 대상이 되고 있다. "효율성" 개념은 경제학과 공공 정책에서 현재 재검토되고 있으며, 이것은 RIA 체계 설계와 이행에 상당한 의미가 있다. 동시에, 정책 일관성에 대한 강조 증가 또한 RIA 도입에 대한 새로운 맥락의 등장, 소위 "정책 사이클" 또는 "규제 거버넌스 사이클"을 설명하고, 그 안에서 RIA는 더 복잡한 퍼즐의 한 조각이 되고, 기존 법령 분석과 함께, 모니터링과 사후평가는 점점 더 중요한 역할을 하고 있다.

자세히 보면 성공적인 RIA 도입은 주로 정치 지도자의 의지 수준과 이해 관계자 지원, 공무원의 적절한 유인 등에 의존함을 알 수 있다. 그 외에도 RIA 도입 시 법적 특색과 전통을 고려해야 한다. 올바른 거버넌스 또한 필수적이다. 특히 규제감독기관은 정책 사이클의 효과적인 실현 조정과 감독에서 주요 역할을 하므로 적절한 권한 및 수단과 함께, 일관성 있는 의무가 주어져야 한다.

방법론적 양상에 관한 내용에 대해, 이 보고서는 RIA가 법령의 완전하고 정량적인 비용편익분석을 요구하는 것으로 언제나 해석되지는 않아야 한다고 주장한다. 규제 영향의 긍정적, 부정적 영향을 비교하는 데 다양한 방법론을 사용할 수 있으며, 여기에는 정량적, 정성적 방법, 비용편익분석, 다기준 방법, 부분적 및 일반적 균형 방법이 포함된다. RIA 담당자는 정량적인 비용편익분석을 항상 사용하기보다는 원칙상 확인된 정책 문제를 해결할 수 있는 대체 옵션의 가능한 모든 직간접 영향을 파악하는 것이 필수적이다. RIA는 비용 및/또는 이득의 특정 범주를 넘어야 한다. 너무 좁은 초점은 사회 복지 측면에서 근시안적인 선택으로 이어질 수 있다.

게다가 RIA는 법률 준수의 적절한 행동양상을 고려하고, 준수하기에 최대한 단순한 법령 접근법에 대한 우선권을 부여하면 더 유용해진다. 이런 측면에서, 건전한 경제학(법 및)의 RIA에 대한 적용은 앞으로 추가로 개발되어야 하는 기법으로 보인다. 마찬가지로 RIA 연구의 다음 개혁 영역에는 규제와 혁신 간 관계뿐 아니라 규제와 고용 간 관계에 대해 더 철저한 이해가 필요하다.

마지막으로 이 보고서는 RIA 초안작성에 대한 자원할당의 효율성을 요구한다. 대상자원을 정해서 잘 사용하는 것이 필수적이다. 최소기준 사용과 관련 데이터를 정기적으로 공급하기 위한 통계당국의 참여, RIA 체계 부가가치의 정기적 측정, 주어진 기존 자원 하에, 행정당국 내 RIA 잠재력 극대화를 위한 방법이다.

## 주석

1. 다음 정의를 참고: [www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm).
2. 델피 방법은 구조화 통신 기술로서, 원래 전문가 패널에 의존하는 체계적인, 상호작용 예측 방법으로 개발했다. 전문가들은 두 번 이상의 라운드에서 질문에 응답한다. 각 라운드 후에, 진행자가 이전 라운드 전문가 예측의 요점을 익명으로 제공할 뿐 아니라 그들의 판단 근거가 되는 이유를 제공한다. 따라서 전문가는 이 패널의 다른 구성원 응답 측면에서 이전 대답을 수정하도록 권장 받는다. 이 과정 중에 대답의 범위가 줄어들 것이며, 이 그룹은 "정확한" 대답을 향해 수렴하게 된다. 마지막으로, 미리 정의된 중지 기준에 따라 과정이 중지되고(예: 라운드 수, 합의 도달, 결과의 안정성), 최종 라운드의 평균 또는 중간 점수가 결과를 결정한다. 스톱워치 방법에는 각 활동 단계에 필요한 시간을 측정하기 위한 정해진 활동의 시뮬레이션이 수반된다.
3. 한 예가 다른 국가(미국)와 벤치마킹을 통해서 및 법과 경제 모델을 통해서 유료 이동 규칙의 영향이 추정된 경우, CEPS의 Andrea Renda에 의해 조정된, "EU의 민간 반독점 손해 배상 조치를 더 효과적으로 만들기" 영향 연구에서 발견된다(이 작업의 일부가 이전 완료된 작업에 기초하는 경우, 이것을 먼저 말한다). Renda et al. (2007) 참고.
4. 현상 유지 옵션은 IA가 수행되는 순간의 상황을 말한다. "정책 변경 없음" 옵션은 특정 규제 개입이 없는 당장 시장의 가능한 진화 평가를 의미한다.
5. 더 많은 일반적인 소개와 관련 OECD 문서는 다음을 참고한다. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm).
6. RIA 채택의 폭넓은 이득은, 특히 반사실적 시나리오 수립은 매우 어렵기 때문에, 전달하기 매우 어렵다는 것을 상기해야 한다. 역설적이게도, RIA는 제안이 채택될 때보다 제안이 거부될 때 더 가치가 추가됨을 더 분명히 입증한다. 유감스럽게도 전자의 경우는 아주 드물다. 이런 배경 하에, 전달하기에 어렵지만, RIA의 이득은 RIA가 나중 단계, 예를 들어, 의회에서 수정될 제안에 입력을 제공할 때 분명하다고 언급하는 것이 가능하다. 예를 들어, 유럽연합 집행위원회는 주요 제안에 대한 RIA를 수행하지만, 후자는 입법되기 전에 유럽연합 집행위원회와 위원회에 의해 집중적으로 가장 자주 수정된다. 제안의 내용과 최종 채택된 집합의 규칙 사이의 모순 또한 규칙 자체의 영향에 대한 유럽연합 집행위원회의 책무를 악화시킨다.

7. 누적 비용 평가에 대해서는 <http://bookshop.europa.eu/en/assessment-of-cumulative-cost-impact-for-the-steel-industry-pbNB0413083/>에 있는 Renda et al. (2013)의 철강 부문에서 EU 법률의 누적 비용 평가, 유럽연합 집행위원회를 위한 연구와 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/3864/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>에 있는 Renda et al. (2013)의 "알루미늄 부문에서 EU 법안의 누적 비용 평가", 유럽연합 집행위원회에 대한 연구를 참고한다. 또한 영국 DEFRA의 영국 농업에 대한 규제의 누적 영향평가(2013), [www.gov.uk/government/publications/cumulative-impact-of-regulation-on-farming-in-england](http://www.gov.uk/government/publications/cumulative-impact-of-regulation-on-farming-in-england)를 참고한다.
8. 더 구체적으로, RIA는 정부기관에서 '중요한 규제 조치'를 말할 때만 의무이다. 즉, i) 미화 1억 달러 이상 경제에 대해 연간 영향이 있거나 중대한 방식으로 경제, 경제 부문, 생산성, 경쟁, 직업, 환경, 공중 보건이나 안전, 또는 국가, 지역, 또는 부족 정부와 지역 사회 부문에 부정적인 영향을 미치는 조치, ii) 심각한 모순을 만들거나 아니면 다른 기관이 취하거나 계획한 조치를 방해하는 조치, iii) 복지권, 보조금, 사용료, 또는 대출 프로그램 또는 그 수혜자의 권리와 의무가 예산에 미치는 영향을 중대하게 변경하는 조치, iv) 법적 의무, EO 12866에 규정된 대통령의 우선권 또는 원칙에서 발생하는 새로운 법적 또는 정책 쟁점 제기.
9. 비용편익분석 사용의 방법론적 과제 설명은 아래 4.1절 참고.
10. 참고: [www.regulation.gc.ca](http://www.regulation.gc.ca).
11. COFEMER는 연방 행정절차법을 통해 2000년 만들어짐. 경제부의 자치 기관이며, 다섯 부처, 다수 정부 기관, 민간 및 사회 부문의 대표, 학자들에 의해 구성되는 연방 규제 개선위원회의 지원을 받는다. 경제와 법률과 같은 분야의 60명 전문가를 고용한다.
12. 2015년 5월 19일부터 또한 위임 및 이행 법이 적용된다. Renda (2015) 참고.
13. [www.Regelrådet.se/en](http://www.Regelrådet.se/en).
14. 남아프리카공화국의 규제영향분석/평가(RIA)(2012) 프로세스 이행 지침을 참고. 온라인으로 다음 웹사이트에서 입수할 수 있음:  
[www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryimpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf](http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryimpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf).
15. 참고 <http://beta.liaise-toolbox.eu/content/liaise-workshop-regulatory-impact-assessment-developing-and-emerging-countries-held-pretoria>.
16. Castro 및 Renda (2015)의 동료 논문 참고.
17. 적합한 예는 이탈리아이다. RIA를 1999년 이미 도입했으며, 2000년 시험 단계였지만, 그 이후 이 도구의 사용을 위한 제도적 프레임워크가 마련된 적이 없음. 특히 규제 거버넌스 사이클에 포함된 질서정연한 규제 계획과 공개 협의 절차 결여로 RIA 사용의 조기 실패가 예정되어 있었다. 유사한 주장이 프랑스(2009년 전과 어느 정도는 2009년 후에도)와 스페인 등 다른 국가들에서 전개될 수 있다.

18. 법적 체계 비교를 위한 수치 비교 분석 사용에 대한 논쟁이 "법과 재정" 논문이 출간된 후 1990년대 말에 가열되었다. 참고: La Porta et al., 1998; Shleifer and Vishny, 1997; and La Porta et al., 1999. 1997년 이후 논쟁의 발전 평가는 Kaplan and L. Zingales, 2014를 참고.
19. 경제의 복잡성 이론 적용은 Arthur (2013)를 참고.
20. 필요한 문서의 종류는 정부 형태와 RIA 범주에 의존한다. RIA가 정부에 제한되는 대통령제 체제에서는 내부 회보나 행정 명령으로 충분하다(예: Circular A-4 by OIRA, the 2002 Communication on impact assessment in the European Commission). RIA 적용 폭이 넓을수록 법적 출처가 더 중요하고 공적이어야 한다(광범위한 RIA 채택을 뒷받침하기 위해 헌법 개정을 채택한 프랑스가 해당함).
21. 포드 행정부 하에서 미국 정부는 제안된 규정의 예상 영향평가에 비용편익분석 사용 추진에 증가된 관심을 보였다. 1974년 공포된 행정명령 11 821에서 연방 기관에 의한 인플레이션 영향평가를 의무화했다. 이러한 절차는 인플레이션 비율에 대한 새로운 규제 조치의 예상 영향의 사전 평가를 도입했다. 임금 및 가격 안정 위원회 창립은 그들이 인플레이션 충격에 대해 불안하거나 불충분한 평가를 실시하는 경우에 명목 가격에 상당한 인상 효과를 발휘할 가능성이 있다고 제안된 규정을 확인하기 위한 목적이었다. 인플레이션 영향평가 절차는 나중에 미국 규제영향평가(RIA)가 된 첫 버전으로 사실상 간주될 수 있다. 사실, 임금 및 가격 안정 위원회의 경제학자들은 1946 행정절차법에 의해 의무화된 공개협의 프로세스 중 "반대 주장"으로 사용될 실질적인 비용편익분석으로 인플레이션의 영향 추정이 점차 변모했다. 미국 대통령 Gerald Ford는 행정명령(EO) 11 949 공포에 의한 인플레이션 영향평가 모형을 수정하여, "행정명령 번호 11 821, 1974년 11월 27일 재목이 '경제영향성명'으로 읽히도록 개정되었다. 참고: Renda (2006, 2011 ).
22. 참고: OECD (2010)과 Radaelli et al.이 쓴 시험 연구(2010).
23. 참고: 독립 기관들에 대한 분석 요건 적용 개요, Carey, M.P. (2014), "규칙제정 과정에서 비용편익 및 기타 분석 요건", 의회연구용역 보고서, R41974, December.
24. 참고: 유럽연합 집행위원회(2015). 의견은 Renda (2015) .
25. 이 쟁점에 대한 많은 OECD 간행물 중, 특히 OECD, 2005. 참고.
26. 참고: Castro 및 Renda (2015)의 동료 논문.
27. 실제로 일부 시스템은 접근법 중에 있을 수 있다. 예를 들어, Cordova 및 Jacobson은 다음과 같이 지적했다. "호주 등 일부 국가에서는 각 RIA 적합성 승인이 규제 조치가 진행되기 전에 감독 기구 승인이 필요하다" 감독 기구의 권한에 따라서는 일부 의견은 무시하는 것이 사실상 거의 불가능하다. 미국에서 OIRA는 규제 초안을 재고를 위해 기관들에 반송할 권한이 있다.

28. 예를 들어, 주어진 규제가 에너지 생산비용을 증가시키면, 다수 산업의 비용 구조에 반영되고, 그 후 가치사슬을 따라 하류의 추가 비용의 일부로 전가될 수 있으며, 결국은 최종 소비자에게 전가된다. 마찬가지로 화학 물질의 안전에 대한 특정 규제에 특정 제품의 회수가 수반되면, 하류 사용자는 대체 비용에 직면할 것이다.
29. 위험-위험 상충관계는 각각이 해를 입힐 수 있는 옵션들 사이에서 선택이 필요한 상황이다. 정책분석에서 정책옵션의 이행 결과로 선택된 복구책이 어떤 위험은 줄이지만 다른 위험을 만들 때 위험-위험 상충관계가 발생한다. 참고: 특히 Viscusi, 1994, pp. 5-17, 다음을 포함한 몇몇 예가 있다: "물의 염소 처리가 다양한 질병의 확산을 감소시키기 때문에 유용하지만, 염소화 물도 발암물질이다."
30. 논란이 많은 다른 쟁점은 이 그룹 안에 그에 대한 수요의 존재를 증명하는 선호 기법을 언급 또는 표시하는 지와 상관없이 기여하는 한 범주의 그 자체 이득에 포함할 수 있는 지이다. 참고: Sunstein and Thaler (2008).
31. 인명구조 규제에 대한 기술 도입은 Graham (2007)를 참고. "인명구조" 용어는 조기 사망의 위험(사망률)뿐 아니라 치명적이지 않은 부상과 질병(이환율)의 위험을 축소하는 규칙을 포함하는 것으로 이해된다. 이 "인명구조"라는 용어 사용은 Zeckhauser, 1975, and Zeckhauser and Shepard, 1976, p.에 기인한다. 5.
32. 어쨌든 배수의 사용은 정책 영향평가 분야에서 매우 논란이 많다. 배수가 사용될 경우, 그 배경이 되는 과학적 증거는 분석에서 신중하게 조사되고 인용되어야 한다.
33. CEA의 변형은 소위 비용-효용 분석 방법(CUA)으로서, 두 개 이상의 주어진 목표 달성에서 대체 개입의 상대 유효성을 측정한다.
34. 특정 범주의 이해관계자에게 영향을 미치는 비용편익 범주에 대한 자세한 논의는 Renda et al. (2014) 참고.
35. 주어진 상품에 대해 지불하려는 의지(WTP)는 개인이 어떤 상품을 조달하기 위해 희생하려는 또는 원하지 않는 것을 피하려는 최대 금액이 반면, WTA는 어떤 개인이 어떤 상품 포기를 받아들이거나 오염과 같이 부정적인 것을 참으려는 것이다. 규제가 자원을 시민 A에서 시민 B로 이전하라고 강제하면, A의 WTA가 B의 WTP보다 클 경우이 이전에는 비용이 수반될 수 있다.
36. 부분적으로 다른 쟁점에 대해, 행정 및 준수 비용은 불균형한 방법으로 소기업에 영향을 미친다고 흔히 말한다. 이것은 공공 행정이나 대기업에서 소기업으로 이러한 비용을 이전하는 규제는 제로섬이 아닌 순손실을 초래할 수 있음을 의미한다.
37. 규제의 누적 효과에 대한 메모, 2012년 3월 20일, OIRA.
38. 우리는 또한 진행 중인 매우 유용한 웹 포털, LIAISE, 개발은 영향평가 수행에 사용될 수 있는 방법과 모형의 저장소로 미래에 쓰일 것이다. 참고: [www.liaise-noe.eu/](http://www.liaise-noe.eu/) 및 <http://beta.liaise-toolbox.eu/>.
39. MODELS 프로젝트 웹페이지에 포함된 목록 참고. MODELS는 유럽연합 집행위원회와 공동으로 자금을 조달하고 그리스 아테네의 국립기술대학 통신컴퓨터체계연구소(ICCS)의 E3MLab과 협의하여 2006년~2009년에 진행된 특정 대상 연구 프로젝트이다.

이 프로젝트에는 GEM-E3 (E3MLab), WorldScan (CPB), MIRAGE (CEPII), NEMESIS (ERASME)라는 유럽의 4가지 주요 일반균형 및 거시경제적 모형이 포함된다. [www.ecmodels.eu/index\\_files/Page979.htm](http://www.ecmodels.eu/index_files/Page979.htm)

40. <http://147.102.23.135/e3mlab/gem%20-%20e3%20manual/manual%20ofl/o20geme3.pdf>.

41. 1976년 Robert Lucas는 전통적인 거시경제 모형의 매개변수가 정책 프로세스의 대리인 기대에 암묵적으로 의존하고, 정책 입안자들이 그들의 태도를 바꾸므로 안정을 유지할 가능성이 낮다(참고: Lucas, 1976, pp. 19-46).

42. Conly는 의견상 뉴욕에서 자신의 기준에 따라 트랜스 지방 금지를 승인하지만, 소다 구입에 푸드스탬프 사용 금지를 허용하기 위한 뉴욕시장 Michael Bloomberg의 미국 농무부를 설득하기 위한 노력은 애매한 상태로 남아 있다."

43. 참고: New York Review of Books, 2013년 3월 7일, [www.nybooks.com/issues/2013/mar/07/](http://www.nybooks.com/issues/2013/mar/07/).

44. 여러 가지 생생한 예 중 하나는 다우 실리콘에 의해 개척된 완전히 다른 유전체 유체에 의한 변압기와 콘덴서에서 몬산토 PCB의 변위이다. 따라서 규제는 환경 품질과 사회 통합 모두의 개선에 대한 요구가 더 날카롭게 정의되고 명료하게 표현되는 새로운 '가치 네트워크' 또는 '고객 기반'에 더 많은 영향을 줌으로써 파괴적인 혁신을 권장할 수 있다. 물론 파괴적인 새 진입자를 두려워하는 산업에서는 이 규제를 환영할 것으로 예상되지 않는다. 이것은 부분적으로 규제에 대한 저항과 은밀하게 또는 직접 협상을 통해 규제 체제를 포획하기 위해 노력을 설명한다(Caldart and Ashford, 1999).

45. 낮은 영향 제안은 1000만 달러 미만(10 년 동안 현재 가치) 또는 연간 100만 달러 미만의 비용을 수반한다. 중간 영향 제안은 1000만 달러에서 1억 달러(10 년 동안 현재 가치) 또는 연간 100만 달러에서 1000만 달러의 비용을 수반한다. 높은 영향 제안은 1억 달러 이상(10 년 동안 현재 가치) 또는 연간 1000만 달러 이상의 비용을 수반한다.

46. 참고: 예를 들어 , [www.gao.gov/products/GA0-14-519](http://www.gao.gov/products/GA0-14-519), 및 [www.gao.gov/assets/670/665016.pdf](http://www.gao.gov/assets/670/665016.pdf).

47. [www.nao.org.uk/report/better-regulation-making-good-use-of-regulatory-impact-assessments/](http://www.nao.org.uk/report/better-regulation-making-good-use-of-regulatory-impact-assessments/).

## ***Bibliography***

- Abbott, K.W. and D. Snidal (2013), "Taking responsive regulation transnational: Strategies for international organizations", *Regulation & governance*, Vol. 7, pp. 95-113, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01167.x>.
- Abbott, K.W. and D. Snidal (2009), "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State", in W. Mattli and N. Woods (eds), *The Politics of Global Regulation*, Princeton University Press, p. 44.
- Adler, M.D. (2013), "Cost-Benefit Analysis and Distributional Weight: An Overview", [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3110](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3110), August.
- Adler, M. D. (2012), *Well-Being and Fair Distribution: Beyond Cost-Benefit Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Bolton, A., R.A. Potter and S. Thrower (2014), "How Politics and Organizational Capacity Influence OIRA Rule Review," *White Paper*, May 2.
- Allais, M. (1952), *Traite d'Economie Pure*, Paris, Imprimerie Nationale. Translated and edited by M. Allais and O. Hagen as "The Foundations of a Positive Theory of Choice Involving Risk and a Criticism of the Postulates and Axioms of the American School," in *Expected Utility Hypotheses and the Allais Paradox: Contemporary Discussions of Decisions Under Uncertainty with Allais ' Rejoinder*, pp. 27-145, originally published by D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Holland in 1979.
- Aoki, M. (2001), *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Stanford University Press, Stanford.
- Arthur, W. B. (2013), "Complexity Economics: A Different Framework for Economic Thought", *SF! Working Paper: 2013-04-012*, [www.santafe.edu/media/workingpapers/13-04-012 .pdf](http://www.santafe.edu/media/workingpapers/13-04-012.pdf).
- Ashby, S., S.H. Chuah, and R. Hoffmann (2004), "Industry Self- Regulation: A GameTheoretic Typology of Strategic Voluntary Compliance", *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 11, Issue 1, pp. 91-106, <http://dx.doi.org/10.1080/1357151032000172255>, published online 14 October 2010.
- Ashford, N. A. (2004), "Major challenges to engineering education for sustainable development: What has to change to make it creative, effective, and acceptable to the established disciplines", *International Journal of Sustainability in Higher Education*, Vol. 5, Issue 3, pp. 239-250, <http://dx.doi.org/10.1108/14676370410546394>.
- Ashford, N.A. (2000), "An Innovation-Based Strategy for a Sustainable Environment", in *Innovation-Oriented Environmental Regulation: Theoretical Approach and Empirical Analysis*, Hemmelskamp, J., K. Rennings and F. Leone (eds.), ZEW Economic Studies, Springer Verlag, Heidelberg, New York, pp. 67-107.

- Ashford, N.A. and R.P. Hall (2008), *Technology, Globalization and Sustainable Development*, Yale University Press, New Haven & London.
- Ashford, N.A., C. Ayers et al. (1985), "Using Regulation to Change the Market for Innovation", *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 9, No. 2, pp. 419-466.
- Ashford, N.A. (ed.) (1976), "National Support for Science and Technology: An Examination of the Foreign Experience", *MIT Center for Policy Alternatives*, CPA- 75-12Nol. I & II, May 15.
- Ashford, N.A., G.R. Heaton et al. (1979), "Environmental, Health and Safety Regulations and Technological Innovation" in *Technological Innovation for a Dynamic Economy*, C. T. Hill and J.M. Utterback (eds), Pergamon Press, Inc, pp. 161-221, New York.
- Ashford, N.A., W. Hafkamp, F. Prakke and P. Vergragt (2002), *Pathways to Sustainable Industrial Transformations: Optimizing Competitiveness, Employment, and Environment*, Ashford Associates, Cambridge, MA.
- Auld, G., L.H. Gulbrandsen and C.L. McDermott (2008), "Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry", *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 33, pp. 187-211.
- Australian Government (2011), *Identifying and Evaluating Regulations Reform*, "Appendix J: Quantifying the impacts of regulation and reform", Productivity Commission Research Report, [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulationreforms/report](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulationreforms/report) (see word attachment).
- Baxter, L.G. (2011), "Adaptive Regulation in the Amoral Bazaar", *South African Law Journal*, Vol. 128, pp. 253-272.
- Beinocker, E. (2007), *The Origins of Wealth: Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*, Harvard Business School Press, Cambridge, MA.
- Borthwick, D. and R. Milliner (2012), "Independent Review of the Australian Government's Regulatory Impact Analysis Process", April.
- Brito J. (2014), "'Agency Threats' and the Rule of Law: An Offer You Can't Refuse", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 37, p. 553.
- B-iithe, T. and W. Mattli (2011), *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press.
- Butler, H.N. and N.J. Harris (2013), "Sue, Settle and Shut Out the States: Destroying the Environmental Benefits of Cooperative Federalism", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 37, No. 2, p. 579.
- Cafaggi, F. and A. Renda (2012), "Public and Private Regulation. Mapping the Labyrinth", *CEPS Working Document*, No. 370, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Cafaggi, F. and A. Renda (2014), *Measuring the Effectiveness of Transnational Private Regulation*, <http://ssrn.com/abstract=2508684> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2508684>.
- Camerer, C. et al. (2003), "Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for 'Asymmetric Paternalism'", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 151, No. 3, p. 1211.

- Carey, M.P. (2014), "Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process", *Congressional Research Service Report 7-5700*, R41974, 9 December.
- Castro, R.J. and A. Renda (2015), "Regulatory Oversight and Co-ordination: Selected National Experiences", OECD unpublished paper.
- COFEMER (2011), "Reforma Regulatoria en America Latina", [www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/reformaregulatorial.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/reformaregulatorial.pdf).
- Coglianesi C. (2012), "Measuring regulatory performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy", OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/coglianesi%20web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/coglianesi%20web.pdf).
- Coglianesi C. and Evan Mendelson (2010), "Meta and self regulation", in *The Oxford Handbook of Regulation*, M. Cave, R. Baldwin and M. Lodge (eds.), University of Pennsylvania Law School, Public Law Research Paper No. 12-11, University of Pennsylvania, Institute for Law and Economic Research Paper No. 12-06.
- Congressional Budget Office (1997), "Regulatory Impact Analysis: Costs at Selected Agencies and Implications for the Legislative Process", *CEO Papers*.
- Conly, S. (2013), *Against Autonomy: Justifying Coercive Paternalism*, Cambridge University Press.
- Cordova-Novion, C. and S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>.
- Croot, T. (1999), "Cost-Benefit Analysis of EPA Regulations: An Overview", CRS Report for Congress, RL30326.
- Dixon, P.B. and D.W. Jorgenson (eds) (2013), *Handbook of Computable General Equilibrium Modeling*, Vols. IA and IB, Elsevier, Amsterdam.
- European Commission (2014), "European Commission Communication on Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook", COM(2014) 368 final.
- European Commission (2005), European Commission Staff Working Paper, Annex to the 2005 Communication on "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", SEC(2005)175, 16 March, [http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/txt/pdf/?uri=celex:5\\_2005dc0097&from=fr](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/txt/pdf/?uri=celex:5_2005dc0097&from=fr).
- European Commission (2015), Communication on "Better Regulation for Better Results", COM (2015) 215 final, 19 May.
- European Commission (2010), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Smart regulation in the European Union", COM(2010) 543 final, 8 October, <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0543:fin:en:pdf>.
- European Court of Auditors (2010), "Impact Assessment in the EU Institutions. Do They Support Decision-Making?", Special Report No. 3/2010, [http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/docs/coa\\_report\\_3\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf).

L  
a  
t  
i  
n  
a  
"

,

- European Parliament (2013), "Detailed appraisal of the impact assessment on rules concerning third countries' reciprocal access to EU public procurement: Methodological aspects", [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/inta/dv/pp\\_summaries/pp\\_summaries\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/inta/dv/pp_summaries/pp_summaries_en.pdf).
- Farmer, J.D. (2012), "Economics needs to treat the economy as a complex system", Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, <http://www.inet.ox.ac.uk/library/view/595>.
- Federal Government of Germany, *Normenkontrollrat* and Destatis (2012), "Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government", p. 8, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-01-02-erfuellungsaufland.pdf?blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-01-02-erfuellungsaufland.pdf?blob=publicationFile).
- Fujiwara, D. and R. Campbell (2011), "Valuation Techniques for Social Cost-Benefit Analysis: Stated Preference, Revealed Preference and Subjective Well-Being Approaches, A Discussion of the Current Issues", Report for the UK government, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/209107/greenbook\\_valuationtechniques.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209107/greenbook_valuationtechniques.pdf).
- Government of Ecuador (2014), "Lineamientos para la inversion de los recursos publicos y la regulaci6n econ6mica", [www.buenvivir.gob.ec/lineamientos-para-la-inversion-de-los-recursos-publicos-y-la-regulacion-economica](http://www.buenvivir.gob.ec/lineamientos-para-la-inversion-de-los-recursos-publicos-y-la-regulacion-economica).
- Graham, J. (2007), "Saving Lives through Administrative Law and Economics", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, p. 395.
- Graham, J.D. and C.R. Liu (2014), "Regulatory and Quasi-Regulatory Activity Without OMB and Cost-Benefit Review", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 37, p.425,pp.426-30.
- Jolls, C. and C.R. Sunstein (2006), "Debiasing through Law", *Journal of Legal Studies*, Vol. 35, p. 1.
- Kahneman, D. and A. Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", *Econometrica*, Vol. 47, pp. 263-291.
- Kaplan, N. and L. Zingales (2014), "How 'Law and Finance' transformed scholarship, Capital Ideas", [www.chicagobooth.edu/capideas/magazine/spring-2014/how-law-and-finance-transformed-scholarship-debate](http://www.chicagobooth.edu/capideas/magazine/spring-2014/how-law-and-finance-transformed-scholarship-debate).
- La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, and R.W. Vishny (1999), "Investor Protection and Corporate Governance", June, <http://ssrn.com/abstract=183908> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.183908>.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R.W. Vishny (1998), "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 6, December, pp. 1113-1155, DOI: 10.1086/250042.
- Ladegaard, P. (2005), "Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis - Opportunities and challenges for developing countries", paper prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment Cairo, Egypt, 29 November to 1 December.

- Livermore, M. (2014), "Cost-Benefit Analysis and Agency Independence", *University of Chicago Law Review*, Vol. 81, p. 609.
- Lucas, R.E. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 1, pp. 19-46.
- Majone, G. (2002), "The precautionary principle and its policy implications", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 89-109.
- Maynard Smith, J. (1982), *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge University Press.
- McGarity, T.O. (1992), "Some Thoughts on 'Deossifying' the Rulemaking Process", *Duke Law Journal*, Vol. 41, p. 1385, pp. 1385-86.
- McGarity, T.O. (1997), "The Courts and the Ossification of Rulemaking: A Response to Professor Seidenfeld", *Texas Law Review*, Vol. 75, Issue 3, p. 525 and pp. 528-36.
- Mendelson, N.A. and J. Wiener (2014), "Responding To Agency Avoidance of OIRA", *Harvard Journal Law and Public Policy*, Vol. 37, No. 2, pp. 448-521, at p. 459, <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2192&context=articles>.
- Newman, M.E.J. (2011), "Complex systems: A survey", *American Journal of Physics*, Vol. 79, pp. 800-810.
- Nou, J. (2013), "Agency Self-Insulation Under Presidential Review", *Harvard Law Review*, Vol. 126, No. 7.
- O'Connell, A.J. (2008), "Political Cycles of Rulemaking: An Empirical Portrait of the Modern Administrative State", *Virginia Law Review*, pp. 889-986.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014a), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>.
- OECD (2014b), "Summary of the Regulatory Reform Dialogue at the 2014 OECD Southeast Asia Regional Forum 10th meeting of the Regulatory Policy Committee", 14-15 April, GOV/RPC(2014)8, OECD, Paris.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Netherlands 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084568-en>.
- OECD (2010b), "Annex B. Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and their Impacts", in OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-8-en>.

- OECD (2005), "Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High-Quality Regulation", proceedings of the OECD Working Party on Regulatory Management and Reform, London, 10-11 January, [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/35028836.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/35028836.pdf).
- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted On 9 March 1995), Including the OECD Reference Checklist For Regulatory Decision-Making and Background Note*, OCDE/GD(95)95, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ocde/gd\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ocde/gd(95)95).
- Ofcom (2006), "Better Policy-Making. Ofcom's Approach to Impact Assessment", <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policy-making/better-policy-making.pdf>
- Pelkmans, J. and A. Renda (2014), "Does EU Regulation Hinder or Stimulate Innovation?", November, CEPS Special Report No. 96, <http://ssrn.com/abstract=2528409>.
- Pierce, Jr., R. J. (1991), "The Unintended Effects of Judicial Review of Agency Rules: How Federal Courts Have Contributed to the Electricity Crisis of the 1990s", *Administrative Law Review*, Vol. 43, No. 1, p. 7.
- Pierce, Jr., R.J. (1995), "Seven Ways to Deossify Agency Rulemaking", *Administrative Law Review*, Vol. 47, p. 59, pp. 60-62.
- Porter, M.E. and C. van den Linde (1995a), "Green and Competitive: Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, September/October, pp. 120-134.
- Porter, M.E. and C. van den Linde (1995b), "Towards a New Conceptualization of the Environment-Competitiveness Relationship", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, pp. 97-118.
- Posner, E.A. (2001), "Controlling Agencies with Cost-benefit Analysis: A Positive Political Theory Perspective", *University of Chicago Law Review*, Vol. 68.
- Potter, R.A. and C.R. Shipan (2013), "Separation of Powers and Agency Rulemaking", *Working paper*, University of Michigan Ann Arbor.
- Radaelli, C. (2009), "Desperately Seeking Regulatory Impact Assessment: Diary of a Reflexive Researcher", *Evaluation*, January, Vol. 15, No. 1, pp. 31-48.
- Radaelli, C., L. Allio, A. Renda and L. Schrefler (2010), "How to Learn from International Experience: Impact Assessment in the Netherlands Study for the Dutch Government", [www.eerstekamer.nl/behandeling/20100527/how-to-learn-from-the/f=vifklgll6miz.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20100527/how-to-learn-from-the/f=vifklgll6miz.pdf).
- Radaelli, C.M. (2009), "Desperately seeking regulatory impact assessments: Diary of a reflective researcher", *Evaluation*, Vol. 15, No. 1, pp. 31-48.
- Radaelli, C.M. (2004), "The Diffusion of Regulatory Impact analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?", *European Journal of Political Research*, Vol. 43, p. 726.
- Renda, A. (2015), "Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better regulation Package", CEPS Special Report, No. 108, April 2015, <http://ssrn.com/abstract=2613343>.
- Renda, A. (2011), *Law and Economics in the RIA World*, Intersentia, Amsterdam.

- Renda, A. (2006), "Impact Assessment in the EU: the state of the art and the art of the state", CEPS, Brussels.
- Renda, A. and Cafaggi, F. (2012), "Public and private regulation: mapping the labyrinth", *Dovenschmidt Quarterly No. 1*, September.
- Renda, A. et al. (2013), *Assessment of the cumulative costs of EU legislation in the steel sector*, Study for the European Commission, <http://bookshop.europa.eu/en/assessment-of-cumulative-cost-impact-for-the-steel-industry-pbnb0413083/>.
- Renda, A. et al. (2013), *Assessment of the cumulative costs of EU legislation in the aluminium sector*, Study for the European Commission, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/3864/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.
- Renda et al. (2013), *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel and the Aluminium Industry*, Final Report: Aluminium, a report by CEPS and Economisti Associati for the European Commission DG Enterprise and Industry, October 2013, [ec.europa.eu/DocsRoom/documents/3864/attachments/1/.../pdf](http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/3864/attachments/1/.../pdf).
- Renda, A. et al. (2007), "Making private antitrust damages actions more effective in the EU: Welfare impact and potential scenarios", [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/files\\_whitepaper/impactstudy.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/files_whitepaper/impactstudy.pdf).
- Renda, A., G. Luchetta, L. Schrefler and R. Zavatta (2014), "Assessing the Costs and Benefits of Regulation", Study for the European Commission's Secretariat General.
- Seidenfeld, M. (1997), "Demystifying Deossification: Rethinking Recent Proposals to Modify Judicial Review of Notice and Comment Rulemaking", *Texas Law Review*, Vol. 75, p. 483-490
- Shapiro, S. (2014), "Agency Oversight as "Whac-a-Mole": The Challenge of Restricting Agency Use of Nonlegislative Rules", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 37, p. 523.
- Shleifer, A. and R.W. Vishny (1997), "A Survey of Corporate Governance", *Journal of Finance*, June.
- Simon, H.A. (1956), "Rational Choice and the Structure of the Environment", *Psychological Review*, Vol. 63, No. 2, pp. 129-138.
- Stiglitz, J.E. (1969), "Distribution of income and wealth among individuals", *Econometrica*, Vol. 37, No. 3, pp. 382-397.
- Stiglitz, J.E. (2012), *The Price of Inequality*, Penguin, United Kingdom.
- Sunstein, C.R. and R.H. Thaler (2003), "Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron", *The University of Chicago Law Review*, Vol. 70, No. 4, pp. 1159-1160.
- Sunstein, C.R. (1981), "Cost-Benefit Analysis and the Separation of Powers", *Arizona Law Review*, Vol. 23, pp. 1267 s.
- Sunstein, C.R. and R.H. Thaler (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.

- The Presidency of the Republic of South Africa (2012), "Guidelines for the implementation of the Regulatory Impact Analysis/assessment (RIA) process in South Africa", [www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryimpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf](http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryimpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf).
- UK Department for Environment Food and Rural Affairs (2013), "Cumulative impact of regulation on farming in England", [www.gov.uk/government/publications/cumulative-impact-of-regulation-on-farming-in-england](http://www.gov.uk/government/publications/cumulative-impact-of-regulation-on-farming-in-england).
- United States Environmental Protection Agency (2010), "Analysing Costs", Chapter 8.1, in *Guidelines for Preparing Economic Analyses*, December, [http://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwan/ee-0568-08.pdf/\\$file/ee-0568-08.pdf](http://yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwan/ee-0568-08.pdf/$file/ee-0568-08.pdf)
- United States Government Accountability Office (2009), "Federal Rulemaking: Improvements Needed to Monitoring and Evaluation of Rules Development as Well as to the Transparency of OMB Regulatory Reviews", GA0-09-205, [www.gao.gov/highlights/d09205high.pdf](http://www.gao.gov/highlights/d09205high.pdf).
- Viscusi, W.K. (1994), "Risk-Risk Analysis", *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 8, pp. 5-17.
- Vogel, D. (2003), "The hare and the tortoise revisited: The new politics of consumer and environmental regulation in Europe", *British Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 04, pp. 557-580.
- Wagner, W.E. (2009), "The CAIR RIA: Advocacy Dressed Up as Policy Analysis", Chapter 4, in Harrington, W., L. Heinzerling and R Morgenstern (eds.), in *Reforming Regulatory Impact Analysis, Resources for the Future Report*, Washington D.C.
- Whitt, RS. (2007), "Adaptive policy making: Evolving and applying emergent solutions for U.S. communications policy", *Federal Communications Law Journal*, Vol. 61, No. 3, pp. 483-589.
- Whitt, RS. and S. Schultze (2009), "The new 'Emergence Economics' of innovation and growth, and what it means for communications policy", *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, Vol. 7, pp. 217-315.
- Wiener, J.B. (2013), "The Diffusion of Regulatory Oversight", Chapter 8 in *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Livermore, M.A. and L. Revesz (eds.), Oxford University Press.
- World Bank (2014), "Policy Research Report 2014: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals", [www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity](http://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity).
- Zeckhauser, R (1975), "Procedures for Valuing Lives", *Public Policy*, Vol. 23, No. 4, p. 419-464.
- Zeckhauser, R and D. Shepard (1976), "Where Now for Saving Lives?" *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40, No. 4, pp. 5-45.
- Zerbe Jr., RO., Y. Bauman and A. Finkle (2005), "An Aggregate Measure for Benefit Cost Analysis", *Ecological Economics*, <http://ssrn.com/abstract=855384>.

# 3장

## 규제정책의 이해관계자 참여

*Alberto Alemanno* 교수 저<sup>1</sup>

본 장은 새로운 정책과 제도적 장치, 구조에 대한 비교분석뿐만 아니라 대의 민주주의 국가 전체의 틀 내 규제정책의 이해관계자 참여 방법론을 제공한다. 본 장은 OECD 회원국의 규제정책에 이해관계자 참여의 현재 관행을 반영하고 미래에 대한 일부 통찰력과 권고를 제공한다.

1. Alberto Alemanno는 파리 오뜨 에뛰드 코메시알(HEC) 학교의 유럽연합 법과 규제 장 모네 교수이자 뉴욕 법과대학 글로벌 임상 교수이다..

## 서론

규제정책의 주요목표가 규제가 공익을 추구하도록 하는 것일 경우, 이것은 규제에 의해 영향을 받는 사람들인 이해관계자(시민, 기업, 소비자, 시민 단체, 공공 부문, 국제 무역 파트너 등)의 도움으로 달성될 수 있다. 분명하게 말하지만, 개방적이고 포괄적인 정책결정가치만이 참여 민주주의 르네상스와 병행하여 널리 인정되고 있다. 정당 불신 증가와 시민 불만 등의 대의 민주주의에 대한 현대 과제 가운데(Altman, 2013), OECD 회원국은 "규제 개발과정의 일부일 필요가 있는 사용자들의 목소리에 관심을 더 기울이기"의 중요성을 최근해야 인정하고 있다(OECD, 2010). 2012년에 이 의견이 OECD 회원국에 다음을 촉구하는 규제 정책 및 거버넌스에 대한 이사회 권고의 일부로 공식적으로 채택되었다.

*규제가 공익에 기여하고 규제에 관심 있고 영향을 받는 사람들의 정당한 필요를 반영하도록 보장하기 위한 규제과정의 투명성과 참여를 포함한, 개방적인 정부 원칙을 고수한다. 여기에는 대중이 규제안의 초안과 이를 뒷받침하는 분석의 품질에 기여할 의미 있는 기회 제공(온라인을 포함)이 포함된다(OECD, 2012a).*

OECD는 정책 결정에 대한 개방적이고 포괄적인 접근법이 "정책 결과에 구체적인 개선점을 전달하기 위해 시민, 시민사회단체, 기업 및 그 밖의 이해관계자와 협력하여 정책성과를 개선하기 위해 정부에 방법을 제공한다고" 암시한다(OECD, 2009a). 마찬가지로 영국의 정부연구소 연구를 보면 개방적인 방법의 정책 개발이 더 나은 정책 성과로 이어짐을 나타낸다(Hallsworth and Rutter, 2011; Rutter, Marshall and Sims, 2012). 게다가, 이 보고서에 설명된 바와 같이, 공공 참여 중요성의 인식 증가에도, 이해관계자 참여가 여전히 충분히 평가되지 않거나 정책 결정에 통합되지 않고 있다고 말할 수 있다. 당분간, 정책결정 참여과정이 "최악의 경우 성가신 일이고 기껏해야 추가 옵션 또는 하면 좋은 것" 정도로 취급 받고 있다(하원, 2013).

이 보고서는 새로운 정책과 제도적 장치, 구조에 대한 비교 분석뿐만 아니라 대의 민주주의 국가 전체 체계에 대한 규제정책의 이해관계자 참여 방법론을 제공한다. 이 보고서는 OECD 회원국의 규제정책에 이해관계자 참여의 현재 관행을 반영하고 미래에 대한 일부 통찰과 권고를 제공한다.

이 보고서는 정책 결정의 공공참여에 대한 광범위한 문헌에 기반을 두고, 규제 거버넌스 사이클에 따른 주요 이해관계자의 참여 기법을 체계화한다. 문헌에는 싱크탱크와 정부기관의 학문적 보고서와 정책 보고서 모두가 포함된다. 여기에는 관련 전문가와 이해관계자의 인터뷰는 없지만, 광범위한 오프라인과 온라인 연구에서 문헌이 얻어졌기 때문에 공공참여에 대한 최신 논쟁에 기초하고 있다. 한편으로, 이 보고서는 뉴스, 블로그 게시물과 공공 참여를 경험한 개인에 의해 생성된 기타 관련 내용을 수집했다. 다른 한편으로, 이 보고서는 이 목적으로 만들어진 주요 웹사이트를 방문하여 현재 이해관계자의 참여 기회를 수집했다. OECD 회원국 데이터의 부족으로, 기존 참여 사례 검토에 기초를 둔 메타 연구 제공이 불가능했다.

이런 까닭에, 이 보고서가 동향에 대한 증거와 구체적인 국가 관행을 제공할 규제정책에 대해 진행 중인 OECD 조사를 보충하지는 않는다.

이해관계자 참여는 그 목표가 더 투명하고 포괄적인 정책 결정을 추진하는 것인 개방적인 정부(참여 민주주의) 이니셔티브로 더 효과적인 정책결정 추진을 의도한 국가적 규제개혁 노력의 교차점에서 유래하는 현상이다.<sup>1</sup> 이에 따라, 이 현상은 더 넓은 "민주적 실험주의" 동향에 속하며, 전통적인 의회와 행정부의 정책 결정을 보충한다(Dorf and Sabel, 1998). 이해관계자 참여의 등장은 수직적 및 계층적 형태 정책 결정이 더 수평적이고 협력적인 구조의 정책결정에 의해 대체되는, "정부"에서 "거버넌스"으로의 폭넓은 이동의 일부로 묘사되고 있다. 이러한 이동의 결과로, 규제 거버넌스 사이클의 여러 단계에 대한 공공 참여 허용을 위한 전달, 협의, 참여 과정(OECD, 2011)이 시민들과 그 밖의 이해관계자 수요에 대한 이해를 위해서 뿐 아니라 정부 신뢰도를 개선하는 기초로 점점 더 인식되고 있다. 사실상 지금은 공공 지원이 없는 의사결정은 대립, 분쟁, 혼란, 보이콧, 불신, 대중의 불만으로 이어질 수 있음이 인정되고 있다(Rowe and Prewer, 2004). 이해관계자 참여의 기초가 되는 이론적 근거는 나라마다 다양하지만, 그 목표는, 한편으로, 정책 입안자가 더 많은 정보와 자료를 수집하고, 그에 따라 규제의 증거 기반을 강화하는 데 도움이 되고(입력의 정당성), 다른 한편으로, 규정준수를 증진하여, 결국에는, 규제과정의 결과에 더 많은 정당성을 부여하는 것이다(결과의 정당성).

하지만 큰 약속에는 문제 또한 따른다. 인식 부족, 낮은 참여 능력, 정보 과다는 순수하고 효과적인 이해관계자 참여에 장애물로 작용하고, 그에 따라 선언된 목표를 위협한다. 이것은 규제정책 자체뿐 아니라 모든 정책 부문과 분야의 관심사이다. 그 밖에도, 모든 형태의 참여가, 점점 더 정보가 제공되고 있음에도, 정책과정 참여에서 점점 배제되는 대중뿐 아니라 단순한 협의와 대응이 아닌 접근을 권고 받은 정책 입안자의 역할을 사전에 상정했다.

정책결정에 대중의 참여 증대를 향한 국제적인 추세에 맞추어 참여를 가능하게 하는 참여 프로세스와 기법 또는 방법(일반적으로 메커니즘으로 정의됨)이 등장하고 있다. 이 혁신들은 여러 수준의 정책결정에 점점 더 많이 도입되고 있으며, 제도적인 참여를 목표로 하거나 그를 통해 책무나 모니터링 메커니즘 도입을 추구했다(Woodford and Preston, 2001; Institute on Governance, 2005). 특히, 정보통신기술(ICT)의 발전에 따라, 디지털 기반 메커니즘의 급속한 출현이 규제정책결정에서 이해관계자 참여를 재고토록 하고 있다. 역사적으로, 이해 관계자 참여 장치는 "개발 사업을 둘러싼 정치적 갈등, 부지 결정, 새로운 기술, 새로운 환경 영향, 연관된 부담과 이득의 분배"에 대처하기 위해 도입되지만, 더 넓은 범위의 정책 분야로 확대되고, 그에 따라 더 주류가 되고 있다.

이해관계자 참여에 대한 이론적 근거와 장치의 존재가 다차원 성격을 시사하지만, 다양한 목표가 효과적으로 달성될 수 있는 방법에 대한 불확실성을 나타내기도 한다. 시민 참여의 개념을 둘러싼 의미 혼동과 방법론 변화가 이런 불확실성을 더 키운다. 설명하겠지만, 이해관계자 참여는 폭넓게 정의될 뿐 아니라 다양한 방법으로 또한 이행되고 있다. 다양한 장치에 의하면, 여러 목표(예: 정책 의견 제안, 영향평가 등)와 구분되는 참여자 유형, 요구사항, 목표를 가진 여러 정책결정단계가 있다.

참여 관행 변화의 수준을 감안할 때, 어떤 특정 상황에서 효과적인 이해관계자 참여를 활성화하는 방법을 규정하는 단 하나의 이론이나 모델(예: 어떤 장치, 방법 등)은 없다(참고: Fung, 2006). 이 정책 보고서 목적이 이러한 이론 개발은 아니지만, 주요 이해관계자 참여 관행, 그들의 주요 과제, 최종 권고를 공식화하기 전 그들이 제시하는 기회의 완전한 개요를 제공한다.

## 이해관계자 참여란?

### 이해 관계자 참여의 정의

주요 이해관계자 참여 장치 설명과 체계화 전에, 이 장치의 기초 개념인 참여를 정의할 필요가 있다. 일반적으로 말해, 이해관계자 참여(공공 참여, 개방적인 정책 결정 또는 참여 거버넌스라고 언급됨)는 정책결정과정에서 관련된 대중 구성원의 실천을 가리킨다. 이에 따라 선출된 대표자들이 지명된 전문가들의 지원을 받아 정책 제정에 홀로 남겨진 전통적인 정부 모델의 비참여 상황과는 구분될 수 있고 대조된다. 그러나 이것은 매우 광의의 참여 개념이므로 의미 있는 방법으로 사용될 더 정교함이 필요하다. 대중이 서로 다른 여러 방법의 정책결정에 여러 수준으로 관계할 수 있기 때문에, 참여자와 정책 입안자 사이 정보의 성격과 흐름에 기초를 둔 참여의 개념을 분해하는 것이 적절하다. 그 결과, 참여의 개념 속에서 i) 공공 통신, ii) 공공 협의, iii) 공공 참여라는 3가지 다른 구성요소를 찾을 수 있다.

1. 공공 통신에서, 정책 입안자는 대중에게 정보를 전달한다. 일방향 정보 흐름 때문에 대중은 포함되지 않는다. 대중의 입력은 예상되지도 기대되지도 않는다.
2. 공공협의에서, 정책 입안자들은 정부 주도 과정체계 안에서 일반인의 정보를 받는다. 수집된 정보는 주제에 대한 사회적 의견의 대표로 인식되고 있다.
3. 마지막으로 공공참여에서, 일반인과 정책 입안자가 정보를 교환한다. 그 결과, 이전의 두 가지 참여 형태와는 달리, 대중의 참여는 정책 결정자와 이해 관계자 사이 대화의 일부 형태를 포함한다. 일부 심의를 포함하여, 대중의 참여는 양 당사자 의견의 변경으로 이어질 수 있다.

이상적으로, 이해관계자 참여메커니즘은 세 가지 요소 모두로 구성되어야 한다. 이에 따라 시민의 심의를 통한 정책결정에서 시민의 적극적인 참여 약속을 요구함으로써 이해관계자 참여는 의견을 포착하기만 하고 시민의 시각에 대한 이해를 제공하지 않는 전통적인 협의방법과 대조될 수 있다(Wyman, 2011). 그러나 현실은 대다수 오늘날의 참여 장치가 정책결정의 여러 단계에서 예견되고 있으며, 이해관계자 참여에 기여하는 서로 다른 구성요소의 일부처럼 운용될 수 있다. 각 구성요소가 거버넌스 향상에 중요하기 때문에 각 하나로는 불충분하여 이해관계자 참여는 참여의 세 구성요소가 보장될 때만이 존재한다.

OECD는 이 세 부분 접근법을 지지했다. 개방적이고 포괄적인 정책결정에 대한 OECD 지침에 따르면, 포괄은 모든 시민이 동등한 기회와 다수의 정보 접근 경로를 가져야 하고, 의견을 개진하고 참여해야 한다. 그 밖에도, 정책 입안자는 아주 다양한 사람들을 가능한 한 참여시키기 위해 합리적인 모든 노력을 기울여야 한다고 제시되었다. 그리고, 주어진 계층의 이익을 대변하는 조직의 경우, 이 실체는 그 이익 보유자를 가능한 한 대표할 수 있어야 한다.

### **이해관계자 참여의 기원**

이해관계자 참여는 1990년대 전에는 거의 사용되지 않은 비교적 새로운 용어이다. 참여 민주주의라는 개념에서 이 용어의 철학적 뿌리를 찾을 수 있고, 새로운 공공관리 기법에 의해 운용되었으며, 결국은 폭넓은 정부개방운동의 일부가 되었다.

정책결정에서 시민 중심 세계관의 철학적 근거는 기원전 5세기에 살았던 아테네 민주주의에서 일반적으로 유래하는 "참여 민주주의"라는 개념에 의해 제공되었다. 이 이론은 Hannah Arendt 및 Jurgen Habermas 등의 현대 사회 이론가에 의해 받아들여지고 발전되었다. 새로운 공공관리는 기업가정신, 산출량 및 척도와 같은 비즈니스 세계의 개념을 행정에 주입했고, 정책 입안자들이 시민들을 정부 비즈니스의 "소비자"로 보아야 한다고 제안했다. 그 결과, "공동 참조"와 "공동 생산" 등의 개념이 정부기관과 이해관계자 간 지속적인 협력의 체계적인 추구를 설명하기 위해 등장했다.

이론상, 이해관계자 참여를 통한 포괄적인 정책결정 개념은 개방적인 정부 개념과 겹치는 부분이 상당히 많다. OECD는 개방적인 정부를 "정부 조치의 투명성, 정부 업무와 정보의 접근성, 새로운 의견, 수요, 필요에 대한 정부의 대응성"으로 정의한다(OECD, 2005). 특히 포괄은 개방적인 정부의 두 가지 차원 중 하나로 OECD가 정의했다(OECD, 2009a). 그 결과, 개방성과 포괄성은 시민들을 위해, 또한 시민들과 함께 더 나은 정책 성과를 전달하기 위한 두 가지 기둥을 대표한다. 오늘날, 이해관계자 참여를 통한 포괄적인 정책결정은 정부 책무를 강화하고, 시민들의 결정에 대한 영향력을 확대하며, 시민 역량을 구축하기 위해 정해진다.

### **이해관계자 참여의 범위**

규제가 국가의 기본 권한 중 하나로 볼 수 있기 때문에(재정 및 통화 권한과 함께) 이해관계자 참여가 규제 거버넌스 사이클의 모든 단계의 일부가 될 것으로 예상할 수 있다(참조: OECD, 2011; OECD, 2001). 이전에 예상한 바와 같이, 이것은 대부분의 이해관계자 참여 경험과 동떨어진 것이다. 이해관계자는 새로운 규제가 개발될 때 협의대상일 뿐 아니라(협의과정을 통해), 정책과정 내내 적극적으로 참여해야 한다. 규제의 재고를 관리할 때, 이해관계자는 우선순위를 정하는 과정과 개별 규제 및/또는 개별 분야 평가에 참여해야 한다. 규제의 사용자인 이해관계자는 규제 성과와 규제들 모니터링 및 측정의 중심에도 있어야 한다. 마지막으로 이해관계자는 전체 규제정책 틀 형성과 평가에 참여할 수 있어야 함도 중요하다.

정책 사이클 내내 이해관계자 참여가 이루어져야 함은 논의의 여지가 없어 보이지만, 이를 실제로 어떻게 보장할 것인지는 논란의 여지가 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 이해관계자 참여는 원래 공적 책임성을 높이기 위해 새로운 기술을 지배하는 정책의 준비를 내에서 개발되었다(Holzinger, 2001). 이것은 "소형 공공" 기법을 탄생하게 한 상황으로, 오늘날 폭넓은 참여 경험으로 확대되고 있다. 이 참여 기법에 따르면, 선정된 시민단체가 증거와 주장에 노출된 후 정책 문제에 대한 의견을 표명하도록 초대 받는다. 그 후 이것은 시민 배심원 및 심의 여론조사를 통해 운용된다. 비록 이것이 이해관계자를 정책 결정에 참여시키는 데 사용할 수 있는 여러 기법 중 단지 하나이지만, 현재로서는 OECD 회원국에서 가장 널리 사용되는 것 중 하나인 듯하다.

### 박스 3.1. 미니패널

심의 미니패널은 여러 관점을 대표하는 개인들이 특정 쟁점에 대해 심의하기 위해 모인 "시민 포럼"이다. 일반적으로 말해, 미니패널은 참여자에게 정보와 전문가 및 이해 관계자들과의 모임 예약, 소규모 그룹 토론을 위한 공간 만들기를 제공하여 운영된다. 미니패널은 민주적인 참여를 권장하고, 시민들과 정책 입안자들 간 격차 해소에 도움을 주고, 복잡하거나 진화하는 문제의 공동 수용에 대한 정책 결정을 지원한다(Gronlund, Bachtiger and Setala, 2014).

다수 국가가 각종 쟁점에 대해 민주적인 의사결정을 추진하기 위해 여러 종류의 미니패널을 사용하고 있다. 예를 들어, 캐나다 온타리오에서 104명의 온타리오 사람으로 구성된 선거 개혁 시민 총회는 선거 제도를 검토하여 개혁을 위한 제안을 제공한다([www.citizensassembly.gov.on.ca/](http://www.citizensassembly.gov.on.ca/)). 덴마크의 덴마크 기술 위원회는 유전자 치료, GMO, 전자 감시 등의 윤리적으로 복잡한 기술 주체에 대한 규제 개발을 지원하기 위한 "합의 회의"에 의존한다([www.tekno.dk/?lang=en](http://www.tekno.dk/?lang=en)). 그리고 벨기에의 "G1000" 프로그램은 선출된 정부가 교착상태에 빠진 시기에 시민 기반의 정치적 의제를 설정하기 위해 미니패널 사용하려고 노력한다([www.g1000.org/en/](http://www.g1000.org/en/)).

출처: Gronlund, K. A Bachtiger, & M. Setala eds. (2014), *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process* ECPR Press 2014; *Citizens' Assembly on Electoral Reform*, [www.citizensassembly.gov.on.ca/](http://www.citizensassembly.gov.on.ca/) (accessed 13 October 2014); Teknologi-Radet, [www.tekno.dk/?lang=en](http://www.tekno.dk/?lang=en) (accessed 13 October 2014); GIOOO, [www.gIOOO.org/en/](http://www.gIOOO.org/en/) (accessed on 13 October 2014).

### 규제정책의 이해관계자 참여에 대한 이론적 근거

초기부터 대중의 참여는 민주주의 결정적 특징으로 널리 간주되어 왔다(Dahl, 1998). 시민들과 그 밖의 사회 행위자가 공공 정책에 관해 심의하지 않고, 정책 입안자들이 그들의 선택을 정부조치를 구성하고 알리는 데 허용하지 않으면, 민주주의 과정이 의미가 없다(Habermas, 1984, p. 86). 대중의 참여가 역사적으로 대표자를 선출하기 위해 자유롭고 공정한 선거 참여로 나타나지만, 지금은 선거 사이의 정부 의사결정에서 더 적극적인 역할을 해야 한다는 아이디어도 확산되고 있다. 이전에 설명한 바와 같이, 이 "추가적인" 참여형태는

집합적으로 이해관계자 참여로 정의된다. 지난 20년 전에는 정부 의사결정에 이해관계자 참여의 효과에 관한 논쟁이 압도적으로 학구적이었다(Dryzek, 2000). 그러나 오늘날은 정치나 사회 영역으로 이동하고 있다. 선진국과 개발도상국 모두에서 처음에는 새로운 공공관리 기법에 의해 추진되었지만, 이해관계자 참여는 대의 민주주의에 대한 실제적인 개선과 민주화의 핵심이 되고 있다.<sup>6</sup>

사실상 지금은 대중의 지지가 없는 의사결정은 대립, 분쟁, 혼란, 보이콧, 불신, 대중의 불만으로 이어질 수 있음이 인정되고 있다(Rowe and Prewer, 2004). 그 결과, 이해관계자 참여 기법의 범위가 디지털 기반 기술의 확산에 따라 최근 확장되고 있으며, 더 발전할 예정이다.

대중참여의 실질적인 개선과 잠재적인 확대 측면에서, 이 섹션은 규제정책에서 이해관계자 참여의 증가를 수반하는 여러 이론적 근거를 조사한다.

OECD 정부들이 정책 결정에서 이해관계자 참여를 추진할 때 서로 다르지만 주로 보완적인 목표를 추구한다. 그들의 목표는 다양할 뿐 아니라 시간 경과에 따라 변할 수 있다(OECD, 2009a, p. 27). 그러나 본질적인 또는 수단적 가치 추구 여부에 따라 근거한 대중참여를 권장하기 위한 정부의 노력을 뒷받침하는 여러 이론적 근거를 체계화하는 것이 가능하다.

민주주의 국가에서, 대중참여는 책임성을 보장하고, 사회 행위자가 내리고 만드는 결정의 영역을 확대하고, 시민 역량과 신뢰를 구축함으로써 본질적인 가치를 제시한다. 이것은 정부의 "민주주의적 성과", 즉 민주적 원칙에 합당한 정부의 의사결정과정 정도로 흔히 언급된다(Klingemann and Fuchs, 1995). 특히, 이런 관점 하에서는, 참여하는 시민들과 그 밖의 이해관계자가 정부제도와 의사결정과정에서 대한 공적 신뢰를 개발하고 유지하는 데 필요하다고 믿는다. 국제연합에 따라, 공공 업무에 시민 참여의 강화는 빈자 옹호 이득을 낳고, 정치적 의사결정 제도를 재구성하고, 민주주의를 심화시키고, 새로운 시민권 가치를 창출하고, 공공행정의 책무와 투명성을 강화하고, 실제로, 정부의 신뢰를 구축할 잠재력이 있다(UNDESA, 2008).

이해관계자 참여는 또한 투명성을 요구하고, 아이디어와 자원의 폭넓은 축적을 활용하여 정책결정의 증거 기반을 강화하며(Bourgon, 2007), 규정준수를 선호함으로써 이행 비용을 감소시킴으로써 수단적인 가치를 제시한다. 이것은 흔히 "정책 성과" 즉, 사회에 대한 가시적이고 긍정적인 결과를 제공하는 정부의 능력과 일치한다. 정책 성과의 초점은 산출량이고, 민주적 성과(또는 내재 가치)의 초점은 주로 투입 및 전체 프로세스에 있다. 이해관계자 참여는 오늘날 점점 더 혁신의 원동력으로 인식되고 있다. 협업이 새롭고 혁신적인 정책 결정 해법 발견을 위한 가능성을 강화한다는 가정은 1980년대에 처음 개발되었고, 그 뒤에 시험되었다(참고: Gray, 1989; Roberts and Bradley, 1991). 복잡성 증가와 거버넌스 과제의 규모를 감안할 때, 정부는 효과적인 정치 대응 설계를 목표로 하는 그들의 노력이 폭넓은 이해관계자의 입력 없이는 실패할 운명이라는 점을 점점 더 인식하고 있다. 이런 상황에서, 공공참여는 점진적으로 또 다른 수준의 거버넌스로 구체화함으로써, 표준 정부도 이니셔티브자의 일부가 되고 있다(OECD, 2009a, p. 24). 정책결정이 표준 관행으로 더 포괄적이고 참여적으로 될 필요가 있다는 믿음이 증가하고 있다.

OECD 내 축적된 경험을 보면 이해관계자 참여에 대한 지배적인 태도가 본질적이라기 보다는 수단적임을 시사한다(OECD, 2009a, p. 27). 이것은 참여에 대한 실제적인 약속이 전체적인 민주주의 신뢰보다는 정책 프로세스의 정당성에 기여할 가능성이 더 큼을 시사한다.

그러나 본질적인 가치와 수단적인 가치의 두 가지 측면은 서로 밀접하게 관련되어 있다. 주목했던 바와 같이, "좋지 못한 관행, 피상적인 헌신과 가시적인 성과나 피드백 부족은 대중의 냉소를 부르고 정부에 대한 신뢰를 훼손한다"(OECD, 2008). 그러므로 대중참여의 본질적인 가치에 대한 폭넓은 헌신이 없으면 정부는 자신이 추구하는 수단적인 이득의 수확에 계속 미치지 못할 위험이 있다.

이해관계자 참여는 오늘날 점점 더 혁신의 원동력으로 인식되는 경향이 크다.

그러나 참여 관행의 확산 뒤에 더 수단적인 이유가 있다. 특히 정책 입안자들은 정해진 분야에 정부 개입이 실제로 필요한지와 어떤 종류의 해법이 가장 적당한지를 결정하기 위해 가능한 한 많은 과학전문지식을 포함한 정보를 수집하고 분석해야 한다고 믿는 듯하다. 그러나 정부가 이용 가능한 모든 정보를 가질 수 없음이 분명하며 사용자와 이해관계자의 지식을 사용하는 것이 필요하다.

이해관계자 참여의 이득은 정보수집단계도 넘어 확대된다. 규칙제정과정에서 이해관계자를 포함시키면 규제기관에서 지금까지 고려하지 않았던 곤란, 비효율, 해법을 지적할 수 있다. 더욱이 대중의 참여는 규제안에 대한 정당성을 부여함으로써 준수 가능성이 증가하며, 그 결과로 규제의 효과가 개선되고 집행 비용이 감소한다(OECD, 2009b). 대중의 참여는 창의력과 혁신 정책 증가로 이어진다. 왜냐하면 정부 외부의 이해관계자들이 전통적이지 않은 해법이 나올 가능성이 높기 때문이다. 마지막으로, 잠재적 규제의 직접적 영향권에 있는 이해 당사자들은 이 잠재적 영향의 평가를 위한 더 나은 정보를 제공할 가능성이 높다.

그러나 이해관계자 참여 주장과 이득이 희망적이고 유망하긴 하지만, 설명할 예정인 바와 같이 아직은 경험상 완전히 입증되지는 않았다.

다음 섹션은 이해관계자를 규제과정에 참여시키기 위한 여러 접근법을 설명하고 시도된 체계화를 설명한다.

## 이해관계자 참여의 유형학

이 섹션은 OECD 회원국의 규제 정책 설계에 따른 규제 사용자들을 참여시키는 접근법과 우수 관행의 개요를 제공한다.

더 포괄적이고 참여적인 의사결정과정을 위한 노력이 증가한 결과, 상당한 수의 국가들이 규제정책에 대한 이해관계자 참여를 추진하고 있다(OECD, 2013). 새로운 형태의 대중의 참여와 관여가 이루어지면서 대표 민주주의 틀 내에서 정책 결정에 더 완전하게 참여할 수 있는 시민을 위해 새로운 방법이 열리고 있다. 세계에서 여러 규모로 더 많은 방법이 제안되고 일부가 실험되고 있다(for an overview, see Bull, 2013, pp. 11-13).

다양한 참여장치가 사회 내 이해관계자의 폭넓고 다양한 참여에 사용될 수 있다. 유감스럽게도 이 장치들은 대단히 많을 뿐 아니라 일반적으로 불충분하게 정의되어 있어 검토하기가 무척 어렵다.

그들이 참여하거나 이해관계자에게 사용할 수 있도록 만들어진 정책 사이클 단계에 따라 이 장치들의 체계화가 제안되고 있다. 규제정책 사이클에는 다음이 포함된다.

1. 정책 이니셔티브와 의제 설정
2. 정책 준비와 설계
3. 정책 이행과 모니터링

이 섹션은 운용을 가능하게 하는 정보, 협의 또는 참여 등의 관여를 구성하는 각 장치들도 파악한다. 설명할 바와 같이, 예를 들어 정책준비수준과 같은 정책 사이클의 동일한 단계 내에 제공될 때조차, 정책 옵션, 입법 초안, 영향평가 등의 규제 제안의 여러 측면에 초점을 맞출 수 있다. 이 검토가 주로 이해관계자 참여의 제도화된 형태에 초점을 맞추지만, 앞으로 제도화되기 쉬운 임시 경험 또한 언급한다.

### **정책의 시작과 의제 설정**

정책의 시작 및 의제 설정은 정책 개발의 첫 단계이다. 정책 대응이 보장될 수 있는 문제의 존재를 파악하고 가능하면 결정하는 단계로 구성된다.

전통적으로, 정책 프로세스의 시작은 정치적 프로세스의 특권이였다. 그 결과 정책의제설정에 관한 이해관계자의 직접적 조언은 대부분 무시되어왔다(Altman, 2013). 그러나 참여 민주주의에 대한 강조 증가를 고려하면, 정책 조치의 시작을 위한 방법으로서 이해관계자 참여는 그 중요성이 점점 더 커지고 있다. 이미 오늘날에는 상당히 많은 수의 국가에서 정부에 아이디어, 제안 또는 요구사항을 제출함으로써 정책 시작을 촉진할 가능성을 대중에게 위임하고 있다. 국민투표, 청원, 국민발안이 정책 결정에 직접 참여하는 형태 유형이다. 통념과는 달리, 직접 민주주의의 이러한 시민 발의 장치는 대의 민주주의를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하기 위한 것이다(Frey et al., 2011. For a EU perspective, see for e.g., Alemanno, 2014). 그것들은 정책 입안자들이 논의하지 않으려는 정치적 의제를 시민과 이해관계자가 제기할 수 있게 한다(Blankart, 1992; Qvortrup, 2014). 이런 종류의 장치들은 대다수 OECD 회원국에 있으며(Cuesta-Lopez, 2012), 현대 민주주의의 직접 시민 의사결정의 표현으로 해석될 수 있다. 이러한 사전 입법 장치는 각각의 법률 체계 내의 적용 방법에 따라, 다양한 참여 형태를 포함한다 (개요는 Roberts and Bradley, 1991).

### **국민투표**

국민투표는 공공정책 쟁점에 대한 유권자 투표 기회를 제공하고 의사결정에 시민을 포함시키는 직접 민주주의 장치이다(자세한 연구는 Altman, 2011 참고). 국가의 법률체계에 따라, 국민투표는 일반적으로 시민이 주도하여 발의할 수 있고, 입법 또는 정부의 행정명령에 의해서도 발의될 수 있다. 국민투표는 정책 발의에 사용될 수 있지만, 협의 목적이나 정부 정책에 대한 대중의 승인을 획득하기 위해 더 자주 사용된다(Qvortrup, 2014). 따라서 국민투표는 여러 수준의 정책 프로세스에 개입될 수 있으며 매우 다양한 주제에 적용할 수 있다.

국민투표는 다양한 형태와 규모로 나타난다. 국민투표는 제도 변경(예: 대통령 임기에 관한 규칙 변경), 새로운 정책 채택[(예: 우루과이의 공익사업 민영화 또는 코스타리카의 미국과 무역협정 승인 (Duran-Martinez, 2012)], 또는 헌법 변화(예: EU의 리스본 조약에 대한 아일랜드의 국민투표)를 목적으로 할 수 있다.

그 밖에도, 법적 지위(의무적 또는 자발적), 요건(서명 모으기 등), 중요성(협의 또는 법적 구속)은 국가마다 상당한 차이가 있다.

### 청원

청원권은 시민이 정부에 잘못을 고치거나 문제를 수정하라고 요구할 권리이다. 청원은 반응이 있어야만 의미가 있지만, 청원권은 투표권을 변화에 영향을 미치는 방법으로 활용할 공익단체 형성을 허용한다. 청원할 권리는 시민이 미해결 재난에 대한 정부의 관심을 촉구하고, 인기 없는 정책에 관한 정보를 선출된 지도자에게 제공하고, 부정 행위, 낭비, 부패 및 무능력을 노출하고, 공공 질서를 위태롭게 하지 않으면서 대중의 불만을 전달할 수 있게 한다. 또한 그 뒤 입법 대응을 촉진한다.

EU에서 시민은 유럽의회에 청원을 보낼 권리를 누린다.

사실상, 모든 개인은 "EU의 활동 분야와 자신들에게 직접 영향을 미치는 문제에 관한 경우 유럽의회에 청원을 보낼 권리가 있다."<sup>7</sup> 그 밖에도 어떤 경우에는 청원 위원회에서 다른 유럽의회 위원회에 정보나 추가 조치를 위해 청원을 위탁할 수 있다. 그 결과, 위원회는 채택을 위해 유럽연합 집행위원회 제안 검토를 기본적으로 구성하는, 자신의 입법 활동에 청원을 고려할 수 있다.

미국에서 백악관은 시민 청원에 대한 플랫폼을 설정하고 있다. 그 플랫폼은 "We the People"로 불린다. 미국 시민은 짧은 발췌문 제출을 통해 청원을 게시할 수 있다. 30일 안에 25,000명 넘는 사람이 서명을 하면, 백악관은 청원에 대응하기 위해 정부 내 전문가를 찾는다. 그 후 대응은 백악관 웹사이트에 공지된다.

### 이니셔티브

정책 결정을 바닥에서 시작하도록 만드는 데 사용될 수 있는 또 다른 수단은 "이니셔티브", 또는 "의제 이니셔티브"으로 불린다.

유럽의 극히 일부 국가만이 시민의 이니셔티브를<sup>9</sup> 예견하지만, 설명할 바와 같이, EU는 최근 자체 장치인 유럽시민이니셔티브(ECI)을 수립했다. ECI는 세계 역사에서 참여 민주주의의 첫 번째 초국경적 수단이다. ECI는 최소 7개 EU 회원국의 100만명 시민들이 "시민들이 유럽연합의 법적 조치가 조약 이행 목적에 필요하다고 간주하는 문제에 대한 제안을 제출하도록" 유럽연합 집행위원회로부터 권유 받도록 했다. ECI는 위원회에 제출하기 전에 몇 가지 단계가 있다. 이니셔티브를 시작하려면 시민 위원회가 구성되어야 한다. 시민 위원회는 최소 7개국 EU 시민으로 구성된다. 서명을 모으기 전에, 이 위원회는 위원회 웹사이트에 자신의 제안을 등록해야 한다. 그 후, 주창자들은 유럽연합 전체에서 대면으로 또는 온라인으로 100만 명의 서명을 모아야 한다. 서명 모으기 시한은 등록 후 12개월이다. 그 밖에도 주최자는 7개 EU 국가에서 최소한의 서명 수를 확보할 필요가 있다. 일단 이 단계들이 완료되면, 위원회는 이니셔티브에서 제기된 문제들을 자세히 설명할 주최자들을 접수한다. 위원회는 3개월 안에 그 이니셔티브와 취하려는 조치, 조치를 취하는 또는 취하지 않는 이유에 대한 법적, 정치적 결론의 전달을 시작한다. 그 후 주최자는 유럽의회 공청회에서 자신의 이니셔티브를 제시할 기회가

주어진다. 2014년 8월 하순부터 단지 두 개의 이니셔티브만이 등록에서 위원회 접수 및 응대까지 ECI 프로세스를 성공적으로 거쳤다.<sup>12</sup>

미국에서 직접 민주주의는 주와 지방 수준에서만 발견된다.<sup>13</sup> 24개 주에서 1개 또는 2개 유형의 이니셔티브가 있으며,<sup>14</sup> 14개 주는 시민들 자신이 이니셔티브를 법으로 투표할 수 있다. 더 강력한 형태의 미국 이니셔티브가 캘리포니아와<sup>15</sup> 네브라스카<sup>16</sup> 등의 주에서 발견되는 직접 이니셔티브다. 모든 이니셔티브에서와 마찬가지로, 직접 이니셔티브는 시민들이 청원에 서명하여 지지를 표현할 수 있는 시민 설계 입법 제안이다. 직접 이니셔티브를 시민들에 대한 강력한 도구로 만드는 것은 필요한 서명 수를 모은 후, 그 제안이 그 주에 등록된 모든 유권자 앞에 승인과 제정 투표를 위해 바로 간다. 약간 약하지만, 간접 이니셔티브는 같은 방법으로 진행된다. 서명을 모은 후 시민들이 그에 대해 투표하기 전에 주 의회가 승인해야 하는 점만 다르다. 매사추세츠와<sup>17</sup> 오하이오<sup>18</sup> 같은 일부 주는 추가 서명 모으기로 입법 거부권을 무시할 수 있도록 한다. 때때로 미국 법원은 쟁점이 결국 대법원에 항소된 Hollingsworth 대 Perry 경우와 같은 투표 이니셔티브 및 국민투표에 대한 사법 심사를 행사한다.<sup>19</sup> 이 경우에, 시민들은 동성애자 결혼을 금지하는 투표 이니셔티브에 대해 성공적으로 소송을 제기했다. 이 소송은 법원이 직접 민주주의 운동을 심사할 권한이 있는지에 대한 문제를 제기했다. 이 논쟁은 EU에서도 국가 차원에서 존재한다.

### 박스 3.2. 전자 참여

정책의 시작과 의제 설정단계에서 비교적 새로우면서 여전히 실험적인 이해관계자 참여방법은 정보통신기술(ICT)를 활용하는 것이다. 최근의 다양한 이니셔티브가 시민과 정치인을 공공정책 개발을 위해 서로 접촉하도록 시도하고 있다. 예를 들어 EU의 Demos@Work 프로그램에서, 시민 사회와 유럽의 선출된 대표자들 간에 흡연의 악영향에 대한 논의 촉진을 추구한다. 이 이니셔티브는 현재 카탈로니아와 리투아니아에서 두 개 실험으로 진행 중이다. 또 다른 예는 EU의 전자 위원회 프로젝트로서 10개 회원국의 시민들한테서 제안과 질문을 모아 웹컨퍼런스 기술을 통해 환경보호와 기후변화와 관련된 쟁점에 대해 연구하는 유럽의회 회원에게 전달한다. 이 두 예는 모두 더 큰 EU 전자 참여의 일부이다.

출처: Koussouris, S., Y.Charalabidis and D. Askounis (2011), "A review of the European Union eParticipation action pilot projects", Transforming Gvoernment: People, Process and Policy, Vol. 5, pp. 8-19.

## 정책 준비와 설계

대부분의 이해관계자 참여 메커니즘을 전통적으로 주최하는 정책결정단계는 정책 준비와 설계단계이다. 정책조치를 정당화하는 문제의 존재 설정에서, 정책 결정자가 이해 관계자의 정보와 의견을 얻기 위해서는 대중의 감시 대상이 되는 첫 번째 초안의 제안에 대해 연구한다.

외부 입력이 정책 작성에 보내지는 방법이 참여 메커니즘에 따라 다양하지만, 이것은

일반적으로 협의 장치로 구성된다.

정책 준비 중 협의는 OECD 회원국에 잘 수립된 메커니즘이다. 이에 대한 비판과 한계는 잘 문서화되어 있고, 일반적으로 협의를 중심으로 숙고된다(Woodford, and Preston, 2001).

대개 협의는 부처 웹사이트에 입법 초안 게시하여 이메일 또는 웹 형태를 통해 의견을 제출할 수 있는 형태를 띤다. 많은 국가들은 지속적인 모든 협의를 위해 이제 한 곳에서 접근할 수 있는 중앙 정부 차원의 웹 포털을 사용하고 있다.

따라서 공공협의를 정보와 협의라는 두 가지 참여 형태를 달성하여 운용할 수 있다. 협의절차는 대중에게 초기 정책 이니셔티브에 관해 알리고 제안 초안에 대해 의견을 제시할 기회를 제공한다. 그러나 전형적으로 이 참여유형들은 참여를 활성화하기에는 부족하다. 그 이유는 다음과 같다: i) 규제기관과 이해관계자 간 의사소통이 일방적이다, ii) 이해관계자들은 대개 상호 연결되지 않는다(그러나 자문단이나 참여 공공 위원회와 같은 일부 공공협의 형태는 참여자들이 서로 의사소통 할 수 있다), iii) 이해관계자들은 일반적으로 입법과정에 너무 늦게 나타난다. 왜냐하면 초안이 어느 정도 준비되고 있고 실질적으로 변경할 여지가 충분하지 않기 때문이다. 더 중요한 것은 이해관계자 조직은 전형적으로 협의과정에 대한 자신들의 입력의 대표성을 보장하는 참여 장치를 예견하지 않는다.

다음 하위 섹션에서는 주요 이해관계자 참여 장치와 이 도구들을 통해 지금까지 습득된 경험을 논의한다.

정책 준비와 설계 시 이루어지는 공공협의를 일반적으로 서로 다른 방법(예: 개방적 대 폐쇄적)으로 구성되고 서로 다른 목표를 갖는다(입법 대 행정 행위). 예를 들어, 미국의 공지 및 의견수렴 절차가 제안된 규칙들에 배타적으로 적용되면(즉, 이전에 채택된 법안의 집행 행위), 이러한 EU의 협의 실천과 같은 다른 형태의 협이가 입법 과정에 주로 적용된다(Parker and Alemanno, 2014).

### 공지 및 의견수렴

공지 및 의견수렴은 현재 존재하는 가장 오래되고 가장 명료한 이해관계자 참여장치 중 하나이다. 미국에서는 뉴딜시대 동안의 연방기관 및 프로그램의 급속한 성장을 배경으로 1946년 공지 및 의견수렴이 행정절차법(APA)에 처음으로 도입되었고 그로 인해 규제 사용이 증가했다. 이 이해관계자 참여 장치가 입법과정에 적용되지 않고 규칙제정에만 적용되는 점을 주시해야 한다.

공지 및 의견수렴에 따라 거의 모든 연방기관의 규칙제정이 3단계 규칙제정 프로세스를 고려하는 APA §553에 의해 다른 무엇보다도 더 지배되고 있다.

1. 기관은 제안된 규칙제정 공지(NPRM)를 연방관보에 게시한다. NPRM에는 제안된 규칙 초안의 간단한 설명과 의견 요청이 포함된다.
2. 기관은 의견을 수렴하고 초안을 적절하게 수렴한다.
3. 기관은 규칙을 설명하고 의견에 대응하는 전문과 함께 최종 규칙을 발표한다. APA 용어로, 모든 최종 규칙은 "자신의 기준과 목적에 대한 간결한 개요"에 의해 뒷받침 되어야 한다.

공지 및 의견수렴은 정보와 협의라는 처음 두 가지 형태의 참여를 달성한다. 대부분의 경우, NPRM은 일반 대중이 규칙에 대한 기관의 접근방식 관련 첫 공식적 경험을 제공하므로 대중에게 정보를 제공한다. NPRM 자체에서 기관에 의해 정해진 공개 의견수렴 기간에 이어 바로 협의가 이루어진다. 대중 참여의 세 번째 형태인 참가는 존재하지 않는다.

### 규칙 제정 협상

그러나 일부 공동창조를 용이하게 하기 위해 일부 참여를 협의과정에 넣는 것을 목적으로 하는 공지 및 의견수렴의 중요한 변형이 존재한다. 이것은 "협상을 통한 규칙제정"으로 불리며, 선출된 이해관계자 대표와 정부의 규칙 작성자 간 직접 대화를 위한 포럼을 만들어 규칙제정과정에 이해관계자 참여를 늘리는 한 방법으로 1990년대에 미국에서 도입되었다.

일부 기관에서 이 과정을 실험한 후, 명시적으로 이 과정을 허용하고 기관들이 사용하도록 권장하는, <1996년 협상을 통한 규칙제정법>으로 법이 성문화되었다.<sup>21</sup>

이 과정에서 외부 의장과 중재자가 소집되어 균형된 이해관계자 대표 그룹(공익 그룹, 업계 이해관계자, 정부 규제기관) 회의를 주재하여, 자료를 분석하고 쟁점을 검토하여 내용 또는 최소한 제안된 규칙의 주요 조건을 협상하기 위해 노력한다. 이 그룹은 어떤 한 이해관계자가 지배할 수 없도록 사전에 균형을 잡는다.<sup>22</sup> 목표는 제안된 규칙에 대한 합의 도달이다. 협상규칙제정 위원회의 모든 본회의는 대중에게 공개되며, 각 회의 직후 구술된 내용이나 자세한 의사록이 온라인에 게시된다. 위원회에서 합의에 도달하면, 기관은 그 합의를 NPRM으로 제안하는 데 동의하며, 규칙제정 절차에 따라 합의된 제안에 대한 의견을 수렴한다. 의견을 수렴한 후 기관은 그 의견들을 걸러서 최종 규칙 발의 전에 변경할 부분이 있으면 어떤 부분을 변경할지를 결정한다.

이 과정에서 합의에 도달하지 못할 때에도 기관은 이해관계자와 규제기관 간 직접대화 기회가 기관의 기술적인 쟁점에 대한 분석 품질을 크게 개선하고, 이해관계자들 사이와 이해관계자와 규제기관 간에 관계와 신뢰를 구축함을 알게 된다. 따라서 협상을 통한 규칙제정은 규칙제정과정의 귀중한 도구 역할을 하기 위해 합의에 도달할 필요는 없다.

협상을 통한 규칙제정과 같은 협의방식은 규칙과 법조항 수립에 한정될 필요는 없다. 협업 기법은 규제협력 대화의 거의 모든 종류에 즉시 적용할 수 있다. 협업 기법은 새로운 기준 개발의 상호 인정에 대한 발표일 경우, 정보를 교환하고, 정기적으로 만나며, 규제 협력 문제들에 대한 해법을 함께 찾기 위해 이해관계자 대표의 균형 잡힌 그룹의 소집이 단지 필요하다. 이러한 기법이 어떻게 설정되든, 기존의 의사결정과정 보다, 훨씬 더 빠르고, 효율적이며, 투명하면서, 견실한 정보 교환이라는 이점을 가져온다.

### EU 협의관행

"유럽연합의 조치가 일관되고 투명함"을 보장하기 위해 EU 법령의 유일한 발기인인 유럽연합 집행위원회는 "관련 당사자들과 폭넓은 협의 수행"을 의무화하고 있다.<sup>23</sup> EU 위원회가 처음부터 일부 형태의 이해 관계자 협의를 수행해왔지만, 2009년 도입된 이 절차상 의무는 협의 사례의 헌법 관련성에 대한 첫 인정이다. 녹서와 백서 보고서 작성과 같은 잘 알려진 사례에 대한 신뢰는 이해 당사자 협의에 대한 위원회의 의지를 반영한다.<sup>25</sup>

유럽연합 집행위원회 영향평가 가이드라인(EU 위원회, 2009)에 따라, 이해 당사자와 협의는 모든 영향평가(IA)에 예견되고 깊숙이 박힌다. 협의는 위원회의 최소 표준에 대한 지침을 따라야 한다.<sup>26</sup>

이 구속력 없는 지침은 이해관계자에게 필요한 모든 정보가 포함된, 명확하고 간결한 협의문을 요구한다. 협의는 규제 문제의 성격 결정, 정책 목표와 정책 옵션 파악, 각 옵션의 비용편익 평가 등 영향평가의 몇몇 고유 요소의 일부 또는 전부에 대해 수행될 수 있다. 협의는 일회성 행사가 아니다. 협의는 IA 초안과 제안 모두에 대한 작성 단계 내내 운영된다. 따라서 다음을 결정하는 IA 지원 부서와 IASG에서 협의계획 작성이 필요하다.

- 협의의 목표
- 협의를 위해 필요한 요소(문제의 성격, 정책 옵션 등)
- 대상 집단(일반 대중 또는 특수 범주의 이해관계자 등)
- 적절한 협의 수단(협의 위원회, 전문가 그룹, 임시 회의, 인터넷을 통한 협의 등)
- 협의를 위해 필요한 적절한 시간.

위원회 가이드라인에 따르면 서면 공공협약에 최소 12주, 회의를 위해 20일 이 걸릴 것으로 예상된다.<sup>28</sup> 가이드라인은 위원회가 접수된 의견에 대한 피드백을 제공하고 고려하도록 권장하지만, 미국 체계와는 다르게, 이 가이드라인은 의견이나 위원회 대응이 규칙 본문의 전문에 포함될 것을 요구하지 않는다(IA 보고서에 반영될 필요는 있지만). 실제로, 위원회는 IA 초안과 부수 제안의 최종 결정 전에 협의를 통해 모인 주요 조사결과를 요약한 보고서를 발표하고 이해관계자 사이에 회람한다.

정책 개발에서 이해관계자 참여를 가능하게 하는 참여메커니즘의 가장 흥미로운 예는 뉴질랜드에서 찾을 수 있다. 뉴질랜드에서는 법안들이 의회의 심의를 위한 첫 독회 후 공개 의견수렴이 개시된다. 대중은 수집된 증거에 근거하여 권장된 개정에 대한 이유를 설명하는 보고서와 함께 법안의 사본을 재인쇄할 것으로 예상되는 입법자에게 법안을 제출하고 증거를 들고 개정을 권장하기 위해 초대를 받는다.<sup>29</sup>

### 박스 3.3. 뉴질랜드의 해양보호법

뉴질랜드의 1971년 해양보호법은 낚시, 자재 채취, 준설 또는 자연 환경을 교란하는 기타 활동을 금지하는 해양보호구역(MP As)의 수립을 허용한다. 이 법은 오클랜드대학의 연구원들이 주도한 성공적인 로비 운동 후에 제정되었고, 오늘날은 35개 보호 구역 지정으로 이어졌고, 현재는 추가 제안이 계획 과정 중에 있다(Ballantine, 2014). 해양보호법에 따라 대학과 과학 조직과 같은 공공 단체는 MP As와 같은 보존 구역의 제안이 허용된다. 그 외에도, 공개적으로 지명된 지역사회 대표들로 구성된 지역 사회 기반 계획 포럼은 그들의 지역 내에 MP As 수립을 위한 독립적인 권고를 전달한다(뉴질랜드 보존부, 해양 보호 구역, 2014).

출처: Ballantine, B. (2014), "Fifty Years On: Lessons from Marine Reserves in New Zealand and Principles for a Worldwide Network", *Biological Conservation*, Vol. 176, pp. 297-307, <https://www.deepdyve.com/lp/elsevier/fifty-years-on-lessons-from-marine-reserves-in-new-zealand-and-d-zdyypbojmx>; New Zealand Department of Conservation, Marine Protected Areas, [www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/consulting-the-community](http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/consulting-the-community) (accessed 13 October 2014).

## 정책 대화

정책 준비에 이해관계자 참여를 가능하게 하는 또 다른 수단은 **정책 대화**로 불린다. 여기에는 상호 이해관계를 가지지만 반드시 공통의 이해관계를 가지지 않는 쟁점에 대해 초점을 맞추기 위해 한 표 주위에 모여 앉은 서로 다른 이해관계 그룹의 사람들이 포함된다. 서로 다른 입장의 사람들이 동일한 문제에 대해 서로 다른 관점을 가질 것이라고 가정한다.

### 박스 3.4. 네덜란드의 지속 가능한 성장에 대한 에너지 합의

네덜란드의 지속가능한 성장에 대한 에너지 합의는 네덜란드 정부와 48개의 다양한 이해관계자 간에 2013년 서명되었으며, 네덜란드 에너지 부문의 개혁을 추구하고, 에너지 사용 감축, 녹색전기 생산비율 증대, 일자리 증가를 목표로 정부와 이해관계자에 의한 10대 약속을 통해 지속가능성을 높이는 것을 목표로 한다. 이 합의는 이 합의의 주창자이자 발기인인 사회경제 문제에 대한 네덜란드 정부의 자문 기구 내에서 협상되고 서명되었다. 다양한 이익단체를 대표하는 48개의 다양한 조직이 협상에 참여했고 최종 합의문에 서명했다. 이 조직들은 환경보호조직에서 사용자 조직, 노동조합, 부문별 이익집단까지 다양했다. 과학자, 정치인, 시민 또한 합의를 이끌어내는 논의와 협상에 참여했다. 이 합의의 특징은 정부 개입의 필요성을 먼저 회피하는 공공정책체제 외부의 민간 당사자들에 의한 약속이었다.

출처: Sociaal-Economische Raad (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, [www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei.aspx) (accessed 13 October 2014).

## 이행과 평가

이해관계자들은 규제정책 사이클의 최종 단계인 이행과 평가, 심지어는 정책 집행차원에 참여하는 경우는 드물다. 그러나 이행 및 평가 단계에 규제 사용자를 참여시키는 것은 직관적으로 중요하다. 이해관계자의 정책 이행 참여는 이해 관계자에게 주인 의식을 유도할 수 있다. 정책 평가 또한 규제의 실생활 영향에 대해 더 나은 정보를 가진 이해관계자 참여 없이는 달성하고 귀중한 통찰력을 제공하기 어려울 수 있다.

## 이해관계자의 정책이행 관여

정책 이행 시 이해관계자 참여 사례 중 하나가 EU 공동규제 메커니즘이다. 더 나은 입법에 대한 EU 기관간 2003년 합의에서 공동규제를 "EU의 입법 행위가 입법당국에 의해 정의된 목표의 달성을 그 분야에서 인정된 당사자들(예: 경제 운영자, 사회적 파트너, 비정부기구, 또는 협회)에 위탁하는 메커니즘"으로 정의한다(EU, 2003). EU 문서를 단순화하고 입법 경로를 확보하기 위해, EU 기관들은 규칙의 기본 요건 공표에 대해 스스로 제한할 수 있다. 책임을 공유하는 파트너들로서 그 분야의 이해당사자들은 목표 달성과 EU 텍스트의 세부사항 정교화에 기여할 수 있다. 그들의 기여는 단순한 협의를 넘는 것이다. 그럼에도, 인정된 이해당사자들 간 합의는 서명 당사자 간(inter partes)에 적용되지 모든 사람에(erga omnes) 적용되지 않는다.

### 박스 3.5. 유럽연합의 배출권거래제

EU의 배출권거래제(ETS)는 유럽연합의 기후변화 정책프레임워크의 중요한 항목 중 하나이다(유럽연합 집행위원회, 2014)

그 목적은 온실가스배출 할당을 효율적으로 배분하기 위한 시장도구들을 사용하여 경제적인 방법으로 산업의 온실가스배출을 감축하는 것이다. EU ETS는 "상한과 거래" 제도이다. EU는 일정한 기간 동안 산업에서 배출할 수 있는 온실가스배출 총량에 대한 "상한"을 정한다. 그 후 정확한 배출 허용량에 해당되는 허가증을 발급한다. 회사들은 배출량을 줄이는 것이 더 저렴하다고 생각하는 사람은 그렇게 할 것이고 허가증을 구매하는 것이 더 비싸다고 생각하는 사람들은 구입할 것이라고 기대하며, 이 허가증(배출권)을 받거나 구매하고, 서로 거래한다. 시간 경과에 따라 "상한"은 낮아지고 그에 따라 총 배출량이 줄어든다. 그러나 기업들은 배출 저감 기술을 구매하여 즉시 대응하는 것과 허가증을 구매하는 것 중 어느 것이 가장 경제적인 이행 방법인지를 스스로 결정할 수 있다.

출처: European Commission (2014), "The EU Emissions Trading System (EU ETS)", [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm) (accessed June 2015).

### 박스 3.6. 호주 어업 관리의 "파트너십 접근법"

호주어업관리청(AFMA)은 호주 연방 어장의 지속가능하고 효율적인 사용 보장 책임을 진다. 그 활동 수행에서, AFMA는 정책 설계와 이행을 위해 어업 관리자들이 과학자, 업계 대표자 및 보존주의자와 협의하여 일하는 "파트너십 접근법"을 강조할 필요가 있다. 관리, 업계, 과학, 환경 대표자들이 의사결정 프로세스의 거의 모든 차원에서 개입한다. AFMA 위원회가 정책 승인을 담당하지만, 관리 제도, 할당량 수준, 의도치 않은 수량 및 기타 규칙 등의 규제 세부사항은 파트너십 접근법을 사용하여 모두 정해진다. 파트너들은 또한 AFMA와 특히 어업에 관심이 있는 이해관계자 사이의 연락에 중요한 역할을 한다.

출처: Sociaal-Economische Raad (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, [www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei.aspx) (accessed 13 October 2014).

### 이해관계자의 정책평가 관여

규제의 실생활 영향에 대해 더 나은 정보를 가진 이해관계자 참여는 사후 정책성과평가에 귀중한 통찰도 제공할 수 있다. 전문가 조언을 완성하는 이 통찰들이 실제 영향과 정책성과를 이해하는 데 정책 입안자에게 도움이 된다면 매우 유익하다. 이해관계자 지식은 검토과정의 비용과 시간 모두를 절약하는 규제 검토를 더 잘 하는 데 도움이 된다.

전통적인 협의메커니즘을 훨씬 넘어 규제대상 또는 규제의 영향을 받는 사람들의 지혜와 경험 획득을 목적으로 하는 다수의 경험이 존재한다. 다시, 규제정책 사이클의 이 단계에서 이해관계자 참여는 단순한 협의에서 더 신중한 형태의 참여까지 다양할 수 있다. 평가과정의 강력한 역할은 일반적으로 이해관계자에 의한 더 강력한 소유 의식으로 이어지고, 그 결과 더 나은 평가 결과로 이어진다. 한편으로, 평가도구로 분명한 데이터를 무시하지 않도록 주의해야 하며, 평가 단계에서 이해관계자의 참여의 목적인 '더 포괄함으로써 정책의 성과를 개선하거나 정책을 더 합법적으로 만들기'를 명확히 이해해야 한다. 후자의 경우, 폭넓은 이해관계자와의 대화는 그 분야의 다수 전문가들로부터 중요한 정보를 얻는 것보다 더 중요할 수 있다.

### 박스 3.7. 불필요한 요식 문제와 크라우드소싱 사용

2011년 영국에서 시작된 불필요한 요식 문제는 규제 개선, 유지 또는 삭제에 대해 기업, 조직, 대중의 견해를 "크라우드소싱"하기 위해 설계되었다. 접수된 의견은 2012년 11월까지 검토된 2300개의 규제 중 1100개에 대해 폐기 또는 수정 결정에 영향을 미쳤다. (House of Lords, p. 14). 크라우드소싱은 "대중"에게 특정 문제에 대해 자신들의 견해를 표현하고, 해법을 제안하고, 통찰력을 제공하도록 요청한 후, 이 견해들을 공공정책에 사용함으로써 의사결정을 분권화하는 수단이다(Afuah and Tucci, 2012, p. 355). 불필요한 요식문제 프로그램에서 크라우드소싱은 대중에게 일정한 시간 안에 규제의 유용성에 대해 인터넷을 통해 의견을 요청하는 것으로 구성된다. 사람들은 (익명으로) 문제 규칙을 공개 또는 비공개로 모두 의견을 낼 수 있다. 이 의견들은 그 후 규제를 유지, 폐기 또는 개선 여부 평가에 사용되었다. 전체적으로 크라우드소싱 사용은 부분적으로만 성공적이었다(Lodge and Wegrich, 2015, pp. 30-46). 크라우드소싱이 국가 공무원에게 규칙과 규제의 효용에 대한 추가 정보를 제공하지만, 일반 대중이 제공한 의견의 성격은 일반적으로 신중한 성격의 것이 아니며, 문제의 규칙들을 실질적으로 평가하기 위한 도구로 크라우드소싱의 사용을 방해한다. 그 밖에도, 자세한 규칙과 제한된 규칙 적용으로 관심을 거의 끌지 못하면서 대중의 참여가 부족했다.

출처: House of Lords, *Public Engagement in Policy-making*, p. 14; Afuah, A and CL. Tucci (2012), "Crowdsourcing as a Solution to Distant Search", *Academy of Management Review*, Vol. 37, p. 355; Lodge, M. and K. Wegrich (2015), "Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government?", *Regulation & Governance*, pp. 30-46.

## 규제 인식

이해관계자들이 규제를 인식하는 방법을 알면 관심 분야를 파악하고 미래 규제 개혁을 알리기 위해 규제기관이 규제 개선이나 변화가 알려지고 이해되었는지를 확인할 수 있다.

예를 들어, 유럽 소비자법은 기업의 정보공시요건을 확대함으로써 "신중하고 합리적으로 정보를 잘 아는" 이상적인 소비자 보호에 주로 초점을 맞추어져 왔다. 그러나 행동연구를 보면 정보 유용성 증가가 자동으로 정보를 더 아는 소비자로 이어지지 않음을 시사한다(Helberger, 2013). 반대로, 정보전달방법에 따라, 정보 공개는 효과가 없거나 심지어 역효과가 날 수 있다. 따라서 소비자들이 일상생활에서 정보를 사용하는 방법 관찰과 제한된 합리성 인정이 더 효과적인 소비자 보호조치를 가능하게 한다. 이것을 행하는 한 방법은 소비자에게 필수정보를 전달하기 위해 정보의 양을 줄이고 쉽게 인식할 수 있는 상징물 등의 사용자 친화 수단을 만들어 소비자 정보 요건을 "더 스마트하게" 만드는 것이다.

게다가 규제가 인지되는 방식을 알면 이해관계자가 정부에 기대하는 것과 정부가 실제로 하는 일 간의 잠재적 격차를 메우는 데 도움이 된다. 정부에 의해 결정이 내려지는 방법과 내용에 대한 대중의 인식은 실제로 존재하거나 바람직한 관행과는 차이가 있을 수 있으며, 이것은 불필요하게 정부 조치의 정당성을 훼손할 수 있다.

예를 들어, 스페인의 GMO 규제에 대한 최근 조사를 보면 스페인 식품 소비자의 약 절반이 유럽연합 집행위원회에 의한 특정 GM 식품 허용 결정이 업계에 의한 압력의 결과로 믿으며, 스페인 소비자의 1/3은 그 결정이 과학적 의견에 기초했다고 믿으며, 또 다른 제3자는 소비자 선호라고 믿는다(Todt et al., 2009).

대중의 규제인식을 확인하기 위한 가장 일반적인 방법은 인식조사이다. 인식조사를 통해 시민들에게 특정 사안들 관련 규제성과에 대한 그들의 견해를 물음으로써 규제에 대한 시민들의 인식을 모니터한다. 예를 들어 유로바로미터(Eurobarometer)는 유럽연합과 그 업무와 관련하여 유럽연합 집행위원회에 의해 수행되는 일련의 공공조사이다. 그러나 이러한 조사는 유용한 결과를 얻기 위해 신중하게 설계될 필요가 있다. 왜냐하면 질문의 순서, 질문의 실마리, 복잡성, 사회적 필요성 및 문화 차이가 조사결과에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(OECD, 2012b).

### **유형학에 대한 결론**

대의 민주주의를 보완하기 위한 참여 민주주의 메커니즘의 현재 부활을 감안할 때, 이해관계자의 참여 기회는 모든 정책과정에 따라 증가하도록 설정되어 있다. 이에 따라 정책결정에 효과적인 공공참여에 무엇이 주요 장벽이었고, 장벽으로 남아 있는지 파악하고 토론하는 것이 중요하다.

### **이해 관계자 참여의 장애물**

이해관계자가 정책결정에 참여하도록 허용하는 국가가 점점 증가하고 있지만, 현재 관행을 평가하면 공공참여가 정책과정의 일부로 아직 정착되지 않고 있다. 특히, 여전히 "효과적인 협의를 위한 요구 불만이 상당한 것 같다"(OECD, 2010).

이 섹션은 이해관계자 참여관행을 이행하기 어렵게 하는 주요 요인들을 알아본다. 폭넓은 확산 때문에 협의관행과 관련된 대부분의 장애물이 식별되었지만(Woodford and Preston, 2001, pp. 349-352), 그 장애물들은 일반적으로 정책 사이클의 다른 단계에 존재하는 다른 참여수단의 장벽으로 작용한다. 더 비판적으로는, 공공참여가 공공협회의 부족에 따른 반응으로 나타났지만, 해결되거나 극복되지 않은 듯하다(Woodford and Preston, 2001, pp. 349-352).

기존의 대중 참여 형태와는 달리, 이해관계자 참여관행에는 대중과 정책 입안자 모두의 수동적 참여가 아닌 적극적인 참여가 필요한 점이 고려되었다. 투표와 청원서명 또는 여론조사 응답과 같은 기타 형태의 공공참여는 이해관계자 참여가 하는 것처럼 관련 사실과 정책 의미의 이해를 요구하기보다는 단순히 이해관계자에게 그들의 의견을 물었다. 게다가 거의 모든 형태의 이해관계자 참여는 이해관계자가 자신들의 선호사항을 표현하도록 하고 이는 반대 견해와 논쟁을 자주 유발한다. 마찬가지로 이해관계자 참여 메커니즘은 기존의 가장 익숙한 형태의 공공참여와 달리, 이해관계자가 가능한 결과 범위를 고려하고 평가하도록 요구했다. 요약하면, 다양한 형태의 이해관계자 참여가 상당한 시간과 관심, 모든 사람이 갖지 않거나 그 대의에 기여를 원하지 않는 인지 능력을 요구한다. 다시 말해서, 정책 결정에 대한 새로운 형태의 공공참여는 투표와 같은 기존 형태의 공공 참여보다는 이해관계자를 요구하는 경향이 있다. 같은 내용이 정책 입안자의 시각에도 적용된다.

정책 입안자들이 정책 결정 독점권을 상실하면서 정책 입안자들은 사전에 이해관계자에서

나온 입력을 표현, 조정, 분석을 보장함으로써 이 참여 프로세스의 수호자 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

이해관계자 참여의 부담스러운 속성이 대중과 정책 입안자의 참여에 상당한 저해요소로 작용하지만, 효과적인 공공 참여와 개입에 대한 다른 주요 장벽이 존재한다.

- 인식 부족
- 낮은 참여능력
- 정보 과부하 및 포획
- 과거 기록에 따른 냉소

### **인식 부족**

"인터넷은 시민에게 언제든 어디서든 정부정보 접근을 제공하기 위해 OECD 회원국이 선택한 도구이다"(OECD, 2001, p. 52). 따라서 OECD 회원국에서 대중에게 입법과 규제 의사결정에 대한 관련 정보를 제공하는 것이 의외가 아니다(Ubaldi, 2013). 그들은 일반적으로 관련 이해관계자에게 정보를 제공하기 위해 흔히 온라인으로도 이용 가능한 원스톱숍을 만든다. 정부는 또한 다른 공식 형태의 통신을 언론매체에 민감하여 편리하게 대중에게 전달되는 기자회견을 포함한 언론 발표와 기타 성명문으로 보충한다. EU의 공식 저널과 미국의 연방관보와 같은 국가 공식 공지 시스템이나 매체에 의해 전달된 정보 어느 것도 그 과정에 이해 관계가 있는 대부분의 개인 및 기타 소형 행위자에 대한 단어를 확산시키는 효과가 있다. 특히, 언론에서 선택된 방법으로 뉴스를 보도하여, 전형적으로 정부가 조치를 행하지만 맥락 제공이나 참여 기회 설명 없이 대중에게 전달한다.

### **낮은 참여 능력**

이해관계자 참여장치를 통한 정책결정과정을 개시하는 이유가 포괄적인 정책 결정에 도달하기에는 충분하지 않음을 설명하는 또 다른 주요 요인이 있다. 로비스트와 전문가 외에도, 정부가 작동하는 방법과 다양한 의사결정 프로세스가 구성되는 방법을 행위자들은 거의 알지 못한다. 이 지식 격차는 "낮은 참여 능력"으로 불린다. 낮은 참여 능력은 정책 결정에 대한 정보 제공과 주요 단계에 따라 관계되는 기회가 이해관계자 참여를 효과적으로 만들기 불충분한 이유를 설명한다. 이해관계자가 조치를 옹호하는 매체와 블로그 또는 이메일을 통해 정책 결정에 관해 배울 때조차 그들은 이것이 정책 입안자들이 자신들의 참여를 기대하는 진행 중인 과정임을 실현하지 못할 수 있음을 처음으로 제안했다. 다시 말해서, 정보가 확산될 때조차 이것은 참여를 촉발하기에 충분하지 못할 수 있다.

대중에게 정보를 알리고 공공참여를 홍보할 기회가 지금 그 어느 때보다 많은 데, 사람들이 더 참여하지 않는 이유는? 정보가 참여에 대한 가능성에 관한 인식과 결합될 경우조차 두 가지의 다른 시나리오가 일반적인 듯하다. 첫 번째, 기여할 의지가 있는 사람은 무능력하고, 두 번째 능력 있는 사람들은 의지가 없다(OECD, 2009a, p. 16).

의지가 있는 사람들은 문화, 언어장벽, 장애의 사회 경제적 지위 또는 무능 등의 다양한 이유로 참여 이니셔티브에 관여할 수 없다. (참고: OECD, 2009a, p. 49). 잠재적으로 참여할 능력이 있으나 시간이 없기 때문에 그렇게 할 수 없는 사람들은 정책 결정 프로세스를 신뢰하지 않거나,

더 일반적으로는, 참여할 유인이 부족하다. 전체적으로 OECD 회원국의 개인들 대부분이 정책 쟁점에 대한 관심 부족을 정책 결정 참여에 대한 사람들의 침묵에 영향을 미치는 "중요한" 또는 "매우 중요한" 요인으로 돌리고 있다 (OECD, 2009a, p. 50).

### **정보 과부하 및 포획**

관료주의에 깊숙이 박힌 지배적인 이해관계자 참여 관행은 매우 기술적인 의사결정 프로세스로서 사용자 친화적이기 어려운 경향이 있다. 정책 조치 발표와 체계, 이행 및 모니터링이 전형적으로 장황하고 복잡하다. 따라서 예를 들어, 이전에 언급한, 정책 입안자들이 제안하는 내용과 이유를 설명하는 미국의 제안된 규칙제정 공지(NPRM)는 이해하려면 대학 수준의 교육이 필요한 장황하고 복잡한 문서로 구성되어 있다. 마찬가지로 제안의 영향에 관한 정책 입안자의 예측을 설명하는데 규제영향평가 문서는 비전문가가 이해하기에는 어려운 다수 데이터가 포함된 장황한 분석 문서이다. 이렇게 장황하고 복잡한 성격의 문서는 폭넓은 이해관계자 참여에 동기를 부여하기보다는 방해하여 거절하도록 한다. 더 비판적으로는, 전문관료적 성격 때문에 이 문서와 절차들은 과다한 정보 사용과 관련 정보를 의사결정에 대한 통제 획득 수단으로 사용하는 이해관계자에게 유리하거나 특권을 부여한다. 정보 포획으로 불리는 이 현상은 정책과정에 의해 영향 받는 당사자 수와 다양성을 줄여 정책 결정 프로세스를 통제할 수 있는 강력한 이해관계자 그룹에 의한 편지, 전화, 공식 의견, 제안서의 계속 공세로 전형적으로 해석된다. (Wagner, 2010, pp. 1325-1326). 정보 부하 및 포획과 결합된 인식 부족이 위험하게 혼합되어 참여에 부정적인 영향을 미침으로써 이해관계자 참여 실천에 아주 기본적인 다원적 엔진을 저하시킨다.

### **과거의 기록에 의한 냉소**

효과적인 이해관계자 참여에는 또 다른 장벽이 있다. 과거기록 때문에 공공 참여 홍보를 위한 정부 노력에 대해 상당히 회의적인 태도가 퍼지고 있다. 경험에 따르면 공공참여장치는, 최악의 경우, 적자 모델(대중에게 어려운 아이디어를 파는) 또는, 기껏해야, 체크박스 실행으로 사용되는 경우가 많다. 특히 협의는 이미 이루어진 결정을 정당화하는 데 너무 많이 사용된다. 일부는 참여가 장식으로 뿐 아니라 나쁜 정책의 치부를 가리는 정당성으로 사용될 수 있다고 믿는다.<sup>31</sup>

공공참여 틀을 만들 때 실제로 상당한 조작의 여지가 실제로 존재한다. 행동 연구의 통찰력에 따르면 협의과정은 질문 유형, 주어진 정보 내용, 이해관계자를 채운 방법, 참여가 조장된 방법의 유형에 영향을 받을 수 있음이 분명하다(소개를 위해서는, 참고: Kahneman, 2011; Ariely, 2008).

추가적인 위험이 있다. 정부가 미리 정해진 정치적 목적을 달성하기 위해 공공 참여를 수단으로 사용할 수 있는 유일한 실체가 아니다. 제3자 또한 자신들의 이익을 실현하는 쪽으로 정책을 조종하기 위해 참여 절차를 기로 쉼 수 있다.

## 실패한 참여 정책의 위험

효과적인 이해관계자 참여에 대해 이전에 확인된 장애물은 특히 걱정스러워 보인다. 왜냐하면 그 장애물들은 이전에 확인된 다양한 이론적 근거에 반대될 뿐 아니라 더 즉각적인 공평과 효력 문제를 제기하기 때문이다. 효과는 이해관계자 참여가 추구하는 전통적인 수단적 이론 근거에 따르기 때문에 규제 거버넌스 사이클 시작의 본질 가치는 폭넓은 견해를 증거 기반 정책 결정에 대한 입력으로 보내는 것이다. 공평은 모든 이해관계자와 함께 효과적인 참여의 실패 때문에 정책 입안자가 민주적인 정책 결정으로 안내해야 하는 "공익"을 확인하는 능력을 위협할 수 있다. 계속 언급한 바와 같이, "그 영향을 의도하지 않았더라도, 정보라는 괴물을 공급할 자원을 가진 당사자들은 자원과 행정 체계가 전체적으로 부족한 행위자를 희생하여 이득을 본다"(Wagner, 2010, pp. 1325-1326).

효과와 공평 문제는 모두 "이해관계자 실종" 현상에 의해 축약적으로 나타난다"(Farina and Newhart, 2013). 인식 부족, 낮은 참여 능력, 정보 과다의 결합 때문에, 정책결정에 의해 직접 영향을 받고 있음에도, 이해관계자 참여 프로세스에 효과적으로 참여하기 어려운 개인과 소규모 법인이 있다. 이것은 특히 그 입력이 전체 정책 사이클에 따라 정책 입안자에게 잠재적으로 가장 귀중한 것에 속하기 때문에 문제가 된다. 이것은 이해관계자 실종이 세련된 이해관계자에 기여하기보다는 다양한 종류의 정보를 가진 정책 결정에 기여할 가능성이 높기 때문이다. 비록 이 실체들이 새로운 데이터를 가져오거나 로비스트를 고용할 여유가 없더라도, "상황적인 지식"으로 기여한다(Farina and Newhart, 2013, pp. 15-16). 이해관계자 참여 장치를 통해 보내진 기존 지식과는 달리, 그들의 상황적인 지식은 이론적인 모델이 아니라 현장에서 얻은 경험에 근거를 두고 있다. 그 결과, 정책에 영향 받은 이해관계자의 풍부하고 미묘한 경험, 사례, 운영을 더 자세히 설명한다. 상황적인 지식은 조직을 통해 이해관계자 행위에 의해 제공되는 더 전통적인 입력을 대체할 수 없다. 그러나 이 실체들이 자신의 의제와 선호 사항들을 추구하는 한(자신의 회원들로부터 자율적인) 그리고 내부 참여 장치가 없는 한, 그들의 입력은 그들이 대표한다고 주장하는 사람들의 의견 범위를 숨길 때가 많다(상황지식의 심도 있는 분석은 Farina and Newhart, 2013, p. 16 참고).

효과적인 이해관계자 참여를 저해하는 장애물은 다수여서 현실적으로 한번에 모두 해결할 수 없다. 그러나 효과적인 참여에 대한 주요 장벽의 해결을 겨냥한 노력은 기존 이해관계자 참여장치의 평가부터 출발해야 한다. 이 장치들은 오늘날의 규제정책 참여를 강화하기 위한 노력에 대한 많은 영감을 제공한다. 특히, 새로운 목소리에 정책결정과정을 개방하자는 의도는 환영 받지만, 다른 사람의 목소리에 경청하는 노력에 내재하는 본질적인 인지적 및 운영상의 문제를 더 면밀하게 파악해야 한다. 행위자, 증거의 종류, 접수된 정보 차원에서 수집된 입력의 범위가 더 넓을수록 그 입력들을 의미 있는 추론의 사슬로 결합하는 것이 더 힘들다.

정책 결정에서 ICT 사용을 둘러싼 많은 기대를 감안하면, 공공 참여에 대한 장벽들이 급속히 확산되는 ICT 기술에 의해 효과적으로 제거될 수 있는 정도를 조사하는 것이 중요해 보인다.

## 이해관계자 참여를 위한 정보통신기술(ICT)의 역할

ICT의 향상과 그에 따른 디지털 통신과 네트워크로 연결된 매체의 영향이 규제 정책결정에 대한 이해관계자 참여 재고를 강제하고 있다.

사람들이 시민 생활에 참여하는 방식에 영향을 미치고 방식을 만드는 기술이 급속히 진화하여 시민 역량 강화를 위한 기회의 수와 종류를 자랑하고 있다. 지식과 심의 공간, 이해관계자가 행동하는 프로세스의 획득은 변화하고 있을 뿐 아니라 개인의 사회 영역 경험을 점진적으로 변화시키는 신규 매체 지형에 의해 잠재적으로 강화되고 있다. 이것은 다수 관찰자가 인터넷의 민주화 작용 덕분에 디지털 도구들이 시민 생활 환경을 확대하고 시민 참여 동기를 가속하도록 예정되어 있다는 예상으로 이어졌다. 이것은 정부개방 운동을 강화하는 이론적인 전제이다.

정부개방 운동은 정책 입안자와 시민 간 참여와 협력의 대화를 생성하는 정보기술의 활용으로 널리 이해되고 있다(Evans and Campos, 2013, p. 173). 따라서, 정부개방 이니셔티브에서, 오바마 미국 대통령은 정부의 투명성과 개방성을 늘리기 위해 모든 정부기관에게 웹 2.0<sup>32</sup>으로 정의된 새로운 기술을 활용하라고 지시했다.<sup>33</sup> 이런 전제를 공유하는 차원에서, <영국 정부 디지털 전략>은 공개적인 정책 결정을 기본으로 하기 위한 "디지털을 기본으로(Digital by Default)"를 추진할 정부의 의도를 발표했다(영국 국무조정실, 2012a, pp. 5 and 37). 더욱더 많은 국가가 이런 추세를 따르고 있다(Hong, 2013, pp. 346-356; Bertot et al. 2014, pp. 5-16; OECD, 2014b).

웹기반 도구의 가장 큰 약속은 정부활동 접근을 촉진할 뿐 아니라 단순화하는 것이다. 사람들이 청원이나 운용에 기여하기 위해 정부가 어떻게 구성되었는지 또는 작동하는지에 관해 모든 세부사항을 더 이상 알 필요가 없다. 하지만 상업적인 목적과 시민의 목적을 위한 신흥 기술의 사용 사이에 존재하는 격차가 처음부터 언급되어야 한다.

공공 참여에 ICT 사용을 논의할 때, 두 시기 대중 참여의 디지털화를 구분하는 것이 중요하다.

첫 세대는 "전자정부" 개념과 겹치며 기본적으로 전통적인 참여장치가 온라인 형식으로 전환했다(McNutt, 2014, pp. 54-55; Farina and Newhart, 2013, pp. 11 and 15-16; Roy, 2006). 정책 결정과 관련되어 종이 형태로 보관된 모든 자료가 온라인에 게시되었으며, 정부 차원과 개별 기관의 웹사이트 수립을 통해 일반적으로 게시되었다(Evans and Campos, 2013, pp. 172-175). 그 밖에도 협의 절차의 제출이 이메일이나 전용 웹페이지를 통한 접수가 지금은 널리 인정되고 있다. 모든 기관의 블로그와 RSS 피드는 정보를 정부에서 대중에게 확산을 촉진하려는 목적으로 만들어졌다. 본질적으로, 이 발전은 전통적인 정부절차의 전반적 현대화의 일부가 되었다.

이런 노력에도 불구하고, 참여 메커니즘이 변화하고 있지만, 절차의 성격은 디지털 시대 전과 기본적으로 동일한 상태이다(McDermott, 2010). ICT 참여 메커니즘은 전형적으로 시민에게 정보를 제공하거나 시민으로부터 정보를 수집하는 데 집중한다. 그에 따른 양자교환은 고도의 전문용어의 사용이 특징이며 제한된 설명문에 의해 뒷받침된다. 그 결과, 이러한 진척이 정책과정에 대한 접근과 잠재적인 참여를 더 쉽고 더 편리하게 만든 것은 분명하지만, 정책결정의 참여수준을 의미 있게 증가시키는 데는 실패해 왔다(Coglianese, 2006, pp. 943-968; Balla and Daniels, 2007, pp. 46-67; Hertz, 2013; Evans and Campos, 2013, p. 178). 그 밖에도, 새로운 주요 정책사건에 관한 정보 등 기본정보 수준이 시간 경과에 따라 극히 미미하게 증가한 듯 보인다(Pew Research Center, 2007).

그 대신, 정책결정에 더 많은 대중이 참여할 것이라는 희망은 주로 새로운 형태의 정책 결정 디지털화에서 비롯된다. 실제로 "참여 웹"의 새로운 기술과 사용 패턴은 참여의 본질적 성격(McNutt, 2014, p. 54) 때문에 이해관계자 참여 메커니즘의 새로운 디지털화 시대로 가는 길을 점진적으로 조성하고 있다. OECD에 따르면, "참여 웹"은 사용자들이 디지털 콘텐츠를 개발, 확장, 등급 부여, 의견 제시하고 인터넷 앱을 개발하고 사용목적에 맞게 조정하도록 협력하고 기여할 수 있게 하는 지능형 웹서비스와 새로운 인터넷 기반 소프트웨어 앱에 근거를 둔다. 새로운 웹소프트웨어 도구는 상업용 서비스 제공자와 비상업용 서비스 제공자가 웹상에서 데이터, 메타데이터, 사용자 리소스를 사용하고 그들 간 연결고리를 만들기 위해 인터넷 사용자의 "집단지성"을 끌어낼 수 있도록 한다. (OECD, 2007).

이 아이디어는 전통적인 참여 메커니즘을 디지털화할 뿐 아니라 협업을 가능하게 할 뿐 아니라 촉진하고 참여의 질을 개선하는 온라인 환경을 만들기 위해 그 장치들을 바꾼다(참고: 예, Administrative Conference of the United States, 2012). 이것은 블로그, 소셜미디어, 위키 등의 비제도적 소통경로가 제공하는 엄청난 광고효과를 이용함으로써 실현될 수 있다. 이것들은 일반적으로 "소셜미디어"라는 폭넓은 개념으로 정의된다. 소셜미디어 정의는 아주 많고 몇몇 분류법이 제안되고 있지만(OECD, 2007), 이것은 단순한 정보 전달을 넘어, 협업, 상호작용, 공유를 허용하는 모든 온라인 도구나 앱을 기본적으로 포함한다.

따라서 제안된 정책 이니셔티브에 관한 이메일이나 블로그가 잠재적으로 새로운 참여자에도달할 수 있지만, 전용 플랫폼과 위키가 그들이 참여할 수 있게 함으로써 그들을 효과적인 논평자로 전환시킬 수 있다.<sup>35</sup> 초기 신세대의 참여 도구가 추구하는 목표는 지금까지 무시되고 있는 공동 참여의 가장 분명한 참여 형태를 달성하는 것이다. 이것은 가치와 의미 창조에 시민이 함께 직접 개입함으로써 공공부문의 정책 프로세스를 강화하는 데 있다.

여러 국가가 디지털 통신의 잠재력을 이용하고 유비쿼터스 성격에 의존함으로써 일반적으로 폭넓은 개방형 정부 이니셔티브의 틀 안에서 이 새로운 참여유형들을 실험하고 있다. 그러나 디지털 참여를 수용하려는 노력은 일반적으로 정책 입안자가 자신의 목적을 달성 할 수 있는 방법에 대한 정확한 지침에 의해 뒷받침되지 않는다(Bertot et al., 2010; Evans and Campos, 2013, p. 178). 이것은 두 번째 디지털 참여메커니즘 세대가 이해관계자 측뿐 아니라 정책 입안자 스스로의 지속적인 노력을 더 요구하는 경향이 있기 때문에 문제가 된다.

이 장치의 작동을 보장하기 위해, 정책 입안자들은 시민들이 다른 사람을 만나고, 교환하고, 협력하기를 선호하는 온라인 사이트에 갈 것으로 예상된다.

## 유형

이 새로운 디지털 메커니즘 세대의 끊임없는 진화를 감안하여, 이 섹션에서는 특정 앱보다는 일반적인 유형의 도구들에 초점을 맞춘다. 특히, 소셜네트워크, 클라우드소싱, 와이파이, 사회적 투표, 위키 및 그 외 참여 웹 앱에 초점을 맞춘다. 다음은 간략한 개요이다.

### 소셜 네트워크

Facebook, Twitter, Google+ 등의 기존 소셜 네트워크가 대중의 참여에 사용될 수 있는지에 관한 논쟁이 시작되었다(Aen Chun et al., 2010; p. 1; Mergel and Greeves, 2013, pp. 14-15). 소셜 네트워크는 대부분의 사람을 찾을 수 있는 가상의 장소이다.<sup>36</sup> 이런 상황을 봤을 때, 효과적인 참여홍보를 위한 소셜 네트워크의 유용성은 분명한 듯하다. 그러나 상호작용과 공동생산 가능성이라는 덜 명백한 이유들이 그 매력을 정당화한다. 전통적인 매체와는 대조적으로, 소셜 네트워크는 다중의 공동 논의를 약속하고 콘텐츠 제작이 가능하게 한다(Mergel and Greeves, 2013, pp. 14-15).

소셜미디어는 초기 비용이 적으며, 이해관계자에 방송하고 다가가기 위해 정부 서비스가 점점 더 소셜 네트워크에 의존하고 있다(see, e.g., Snead, 2013, p. 56; US Government Accountability Office, 2010; Demos, 2014). 고위급 공무원(젊은 공무원뿐 아니라)은 이런 종류의 디지털 플랫폼을 수용하고 있다. 정부가 대중과의 대화를 위한 수단으로 소셜 네트워크를 점점 더 많이 활용하고 있지만, 정책 결정과 심의 목적으로는 거의 활용하지 않는 듯하다. 정부와 공무원은 주로 정보수집보다는 정보를 대중에게 주기 위해 소셜 네트워크를 사용한다. 소셜 네트워크는 일반적으로 대중을 정책 결정에 참여시키기 위한 수단이라기 보다는 공무원의 언론홍보활동을 보충하는 역할을 한다.

그 밖에도, 소셜미디어 사용에 대해 분명하게 정의된 통신정책이 없고 공무원이 소셜 미디어에 별로 친숙하지 못하고 관련 기술이 부족함으로 인해 이런 형식의 이해관계자 참여의 잠재력을 줄어든다.

### 클라우드소싱

클라우드소싱이 전혀 새로운 접근법으로 간주될 수 없지만, 디지털 혁명에 의해 개조되고 있다. 이것은 누구나 온라인에 개방된 과제에 참여할 수 있게 하는 방법이다(Howe, 2008; Brabham, 2010, pp. 1122-1145). 클라우드 소싱은 여러 용도가 있고 정책입안을 개시하고 직접 민주주의 원칙을 적용하는 데 사용될 수 있다. 기본적인 아이디어는 온라인 과정으로 시민 및 기타 이해관계자의 잉여 인지자원을 보내는 것이다. 잉여 인지자원은 우리가 모든 필수 작업을 수행한 후 남은 지적 자원을 말한다(Shirky, 2011). 이 현대적인 활동에서, 소통은 실시간으로, 동적으로, 그리고 다수의 방법으로 발생한다. 그리고 이 소통은 이해 관계자 및 기관 쌍방으로 이루어진다. 그 밖에도, 이런 참여의 형태는 또한 이해관계자의 정보가 온라인에 게시될 정도까지 참여적이며, 그에 따라 누구든 그 정보를 보고 의견을 제시할 수 있다. 클라우드소싱과 관계된 모든 행위자는 원칙적으로 송신자인 동시에 생산자이다. 그러나 클라우드 소싱이

자동으로 공동 제작을 증가시키지는 않는다. 현재 정책입안과정에서의 크라우드소싱은 생각의 장을 만들기 것보다는 사람들의 의견과 생각을 모으고, 공유하게 하고, 그에 대해 논평하는 데 초점을 맞추고 있다. 그 밖에도, 크라우드소싱과 기타 디지털 참여도구가 "전통적인 정책결정에 대한 강력한 반대세력으로도 작용할 수 있음을 시사하는 사례들이 있다(Aitamurto, 2012).

가장 자주 인용되는 정책결정 크라우드소싱 예는 2008년 금융 붕괴의 여파로 아이슬란드에서 새로운 헌법을 준비할 때 크라우드소싱을 사용한 것이다. 영국에서도 크라우드소싱 사례를 찾아볼 수 있다. 불필요한 요식 문제로 인해(위에서 설명) 정부는 어떤 규제가 개선, 유지 또는 삭제되어야 하는지에 대해 기업, 조직, 대중의 견해를 크라우드소싱했다. 접수된 의견은 2012년 11월까지 검토된 2,300개의 규제 중 1,100개에 대해 폐기 또는 수정 결정에 영향을 미쳤다(House of Lords, p. 14). 이와 유사한 실험이 영국에서 “관리 및 지원 백서와 법안 초안”에 대한 대중의 견해를 받기 위한 두 개의 전용 참여공간을 통해 수행되었다(House of Lords, p. 14).

### 사회적 투표

사회적 투표는 시민들이 자신이 선호하는 정책에 투표를 허용하는 프로세스이다. 사회적 투표는 일반적으로 소셜 네트워크나 전용 플랫폼을 통해 수행된다. 정책 입안자들이 시민들에 의해 가장 선호된 옵션을 반드시 선택할 의무는 없지만, 최종 결정을 채택할 때 다수의 이해관계자의 의견을 고려한다.

#### 박스 3.8. 사회적 투표: 시민들의 브리핑북

미국 대통령 오바마가 2009년 취임했을 때, 행정부에서 시민들에게 Change.gov 웹사이트를 통해 아이디어와 피드백을 해달라고 요청했다. 몇 개월 동안 대중은 정책에 대한 질문과 의견 제시를 권장 받았으며, 최종적으로 125,000명이 넘는 사람들이 이 토론의 장에 참여했다. 이 웹사이트가 대중으로부터 의견을 구하는 데 사용한 온라인 참여도구 중 하나가 사회적 투표였다. 사용자들은 행정부에서 우선순위를 정해야 하는 특정 쟁점에 대해 "투표"할 수 있었다. 시민들은 총 140만표를 던졌다(Nam, 2012, p. 16). 이 프로세스의 성과는 시민의 브리핑북이 제작되었다는 것이다. 이 책은 Change.gov이 보유한 참여도구의 결과를 담았으며 대통령에게 제출되었다(Obama administration, 2009).

출처: Nam, T. (2012), "Suggesting Frameworks of Citizen-Sourcing via Government 2.0", *Government Information Quarterly*, Vol. 29, Issue 1, pp. 12-20 at p. 16, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092); Obama administration (2009), "Citizen's Briefing book", [www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens\\_briefing\\_book\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens_briefing_book_final.pdf) (accessed 13 October 2014).

## 위키와 그 외 참여웹 앱

정책에 대한 "위키" 접근법에 따르면, 위키는 정부의 전략을 계속 안내, 통지, 방향설정하기 위해 정책 사이클의 모든 단계에서 이해관계자 참여를 추구하고 환영한 것이다. 여기서는 접수된 대중의 견해나 논평의 양을 강조한다. 이것이 이해관계자 참여의 최종 단계로 보일 수 있지만, 시민의 불참과 사회 일부집단의 소외를 극복하는 것이 현재 당면과제이다. 보다 더 시급한 것은, 네트워크 거버넌스에 대한 문헌이 설명한 바와 같이, 위키와 정책결정에 시민사회 행위자를 포함시키는 기타 새로운 형태의 협력 이니셔티브는 무소불위의 권한이 부여된 정부가 운영하고 일반적으로 양자적인 성격을 띠는 고전적인 하향식 접근법과 충돌한다(Papadopoulos and Warin, 2007, pp. 445-472, at p. 452).

## 참여 장려 측면에서 ICT의 한계

시민참여와 심의민주주의에 관한 연구는 오랫동안 정보와 행동 사이의 교차점에 대해 의문을 제기해왔지만, 디지털 분야에서 이 현상을 조사하는데 일부 어려움을 겪고 있다(참고: 예, Evans and Campos, 2013, pp. 172-203; Pasek et al., 2009, pp. 197-215; Zuniga et al. 2012, pp.319-336). 어느 정도로 ICT가 새로운 목소리를 포착하여 참여를 효과적으로 촉진할 수 있는가? 그리고, 더 폭넓게는, 시민참여촉진을 위한 모든 노력에 내재된 위에서 확인된 단점을 ICT가 어느 정도 해결할 수 있는가?

ICT를 정책결정에 통합하려는 모든 시도의 출발점은 인터넷의 민주적 성격에 대한 인식에 있다(Shirky, 2008). 그러나 온라인 담화가 기존 참여의 불공평을 해결하기보다는 강화함을 시사하는 증거가 증가하고 있다. 불공평은 기술 접근성(모든 사람이 인터넷에 접근하지는 않음)과 낮은 참여능력(모든 사람이 참여 가능성에 관해 알지 못함)과 많은 관련이 있으며, 더 중요하게는, 불공평은 소셜 네트워크 내의 토론 다양성 결여나 제한에 근거를 두고 있다(Benhabib, 1996; Jung, Kim and de Zuniga, 2011, pp. 407-430). 토론 다양성은 지식 노출이 선별적일지라도 행동으로 이어질 수 있는 지식구축과정을 촉진한다(Hechter and S. Kanazawa, 1997).

공공참여에서 ICT 의존, 특히 "참여 웹"은 목적에 대한 수단으로 간주되어야 한다. 따라서 예를 들어 소셜 네트워크 잠재력을 이용하는 것은 페이스북 페이지를 열거나 유튜브에 콘텐츠를 업로드하는 것 이상의 의미가 있다. 공공 참여에 ICT를 사용하려면 인터넷을 활성화시키는 적극적이고 쌍방향적인 정신이 필요하다. 그러므로 조직문화는 ICT활용에 장벽으로 작용할 수 있다. 그 밖에도, 이 도구들은 협력과 참여에 대한 무관심과 부족으로 굳어진 문제를 자체적으로 극복할 수 없다(OECD, 2009a, pp. 65 et seq.). 그러나 이 도구들은 전형적으로 정책 입안자와 이해관계자 간 교환을 참여를 위한 일반 수단으로 전환함으로써 대중에게 알리고, 의견을 듣고 참여시키는 데 도움이 될 수 있다.

이것은 디지털 참여의 현재 관행이 달성에 실패한 것이다. 일부 실험이 예외이긴 하지만, 정책 입안자는 새로운 형태의 공공참여를 촉진하기 위해 디지털로 가능한 기술을 수용하기보다는 기존 절차를 더 효율적으로 만드는 데 디지털 기술을 의존한다. 다시 말해서, 그들은 주로 웹 1.0 세계에 머물러 있다. 심지어는 참여 촉진에 더 혁신적인 도구인 소셜 네트워크와 인터넷 기반 플랫폼을 실행할 때도 웹 1.0에 머물러 있다(McNutt, 2014, pp. 49-70).

또 하나의 어려움은 다수의 참여 웹도구가 이미 사용 가능하지만 끊임없이 변화하고 있는 점이다. 증거를 보면 정책 입안자들이 현재 관행을 재고해야 하며 데이터 중심의 개방적인 정부 노력을 정보와 분석을 제공하고 데이터 수집 방법과 이유에 대한 상황을 만드는 메커니즘으로 전환하는 것을 목적으로 해야 함을 시사하고 있다(Evans and Campos, 2013, p. 179). 언급된 바와 같이, 정부의 디지털화 역량은 웹 1.0과 관련된 "방송 패러다임" 에서 웹 2.0과 관련된 "통신 패러다임"으로 공공참여활동을 전환하기 위한 조직, 문화, 행정적 의지에 달려 있다. 게다가 추가적인 도전과제들이 정보 관리, 프라이버시, 보안과 관련이 있고 새롭지는 않지만 디지털 환경에서 더 심각해 진다.

## ICT와 이해관계자 참여에 대한 결론

디지털 혁명은 이해관계자 참여의 범위와 성격을 모두 파괴할 예정이다. 특히, 디지털을 활용할 수 있는 시민들이 혁신적인 방식으로 정부와 상호작용할 수 있게 하는 디지털 참여 잠재력이 크기 때문에, 미래의 공공참여에 큰 역할을 할 것으로 예상된다. 추가로 더 실험해야 하지만, 증거를 보면 디지털 참여가 현재 발전단계에서 배제(배제된 사람들은 어떻게 되는가?), 심의(참여를 어떻게 유도할 것인가?), 충돌(충돌과 분산된 견해를 어떻게 촉진하는가?) 및 소유(누가 그 활동을 소유하고 있는가?)와 같은 다수의 약점을 갖고 있음을 알 수 있다(참고, 예., Bertot et al., 2010; Dawes, 2009, pp. 257-264). 보다 더 중요한 것은, OECD 회원국 대부분은 일부 유형의 디지털 참여의 수용하고 있지만, 이 노력의 배경이 되는 일부 기본적인 문제, 즉 정책 입안자들이 의견과 자료를 수집하는 이유1), 이 자료들이 사용되는 방법2), 정책결정과의 관련성은 무엇인지3), 그리고 정책 입안자들이 그 자료를 사용하는 방법4)을 거의 고려하지 않은 듯하다.

위 측면에서, 디지털 참여도구들은 다른 형태의 참여를 대체하기 보다는 보완해야 한다는 데는 대체적으로 이견이 없는 듯하다. .

디지털의 역할은 특정 참여 메커니즘 안에서 고려되어야 하며, 논의 되고 있는 문제를 따라가야지 앞서서는 안 된다. 디지털화를 할지와 디지털을 활용하기 위해 어떤 장치를 활용할지를 결정하기 위해서는 배경을 살펴볼 필요가 있다. 특히, 어느 디지털 참여 선택이 문제에 대한 해법에 기여하고 지원하기 위한 잠재력과 관련하여 결정되어야 한다. 마지막으로 공공참여를 촉진하는 데 ICT를 효과적으로 활용하기 위해 정부가 스스로에 대한 인식을 온라인 국가/시민 상호작용의 관리 모델에서 더 참여적이고 끊임없는 상호작용의 전자정부 모델로 바꾸어야 한다(Chadwick and May, 2003, p. 271). 이것은 공공행정에 있어 훨씬 폭넓은 과제이며, 공공참여 쟁점을 초월한다.

## 이해관계자 참여의 효과성 평가

대중의 정부 신뢰와 정책결정의 질은 참여장치의 활용 결과로 증가할 수 있지만, 그 노력들이 평가되지 않으면 감소할 수도 있다(OECD, 2001, p. 85; Ginsberg, 2011; Meijer, 2009). 다시 말해서, 이해관계자 참여는 기회를 제공할 뿐만 아니라 우리의 민주주의 체제에 대해 본질적인 문제를 제기한다. 이해관계자 참여 메커니즘을 설정할 때는 기대도 고려해야 하며, 가능하면 관리되어야 한다. 특히, 공공참여의 설계와 이행에 공공자원이 활용되고 대중이 그 설계 및

이행에 기대를 갖는 한, 정책결정에 대한 대중의 참여 성공의 평가와 측정하는 것이 상당한 일리가 있다. 그러나 주요 과제는 오프라인과 온라인 참여 형태와 모두 관련하여 실제로 그렇게 행하는 방법이다.

공공참여가 건전한 민주주의에 기여하는 한, 어떤 정책에 보다 더 많이 알고 있는 상태에서 의미 있게 참여하는 것이 성공일 것이다. 마찬가지로 공공참여가 더 나은 정책결정이 목적인 한, 성공은 참여가 더 나은 정책 성과에 기여함을 의미한다. 그러나 정책결정에 아주 많은 공공참여 형태와 메커니즘이 있음을 고려할 때, 성공과 실패는 여러 방법으로 측정될 수 있다.

역사상, 참여도구의 유효성 측정보다는 참여도구 자체 개발에 많은 관심이 집중되었다. 일부 노력에도 불구하고 이해관계자 참여에서 평가는 과제로 남아 있다. 그 결과, 공공참여에 상당한 "평가 격차"가 존재한다. 참여관행을 수년간 실험한 후, 정부가 이해관계자를 정책결정에 참여시키기 위해 투자한 자원과 장치의 유효성 평가를 위한 노력 사이에 현저한 불균형이 존재한다(OECD, 2001). 이것은 오프라인과 온라인 참여 모두에 적용된다.<sup>37</sup>

오늘날 공공참여와 관련된 주요 논쟁은 책임성과 관련이 있다(참고: 예, OECD, 2009a, p. 59). 공공참여의 설계와 이행에 시민의 시간과 노력을 포함하여 공공 자원의 사용이 필요한 한, 평가에 대한 수요가 존재한다. 그러나 평가를 하는 또 다른 이유가 있다.<sup>38</sup> 학습의 이론적 근거가 있다. 평가는 관행이 그 목표를 달성했는지, 어떻게 개선이 가능한지를 알려준다. 윤리적이고 도덕적인 이유가 참여 장치가 공정하고 평등한 프로세스 실현 여부를 결정하기 위한 평가를 정당화할 수도 있다. 그 대상이 인간의 행동과 사회적 프로세스를 기술, 설명, 예측하는 것이라면 평가에 행동의 구성요소도 있을 수 있다.<sup>39</sup> 요약하면, 참여 관행의 평가는 정책 입안자, 참여하는 사람들, 참여하지 않으나 잠재적으로 영향을 받는 대중(의지는 있으나 능력이 없는 사람과 능력은 있으나 의지가 없는 사람) 등 관계된 모든 당사자에 중요해 보인다.

성공을 측정하기 위해 선택된 방법에 상관없이, 모든 평가 노력에는 공공 참여와 정책결정에 대한 영향의 추적과 매핑에 대한 상당한 투자가 필요하다. 이 보고서의 마지막 섹션은 이해관계자 참여가 규제들과 개별 규정에 미치는 영향의 평가에 관한 쟁점에 초점을 맞춘다. 참여 평가에는 4대 어려움이 존재한다.

1. 개념: 참여 개념의 복잡성과 가치 판단적인 성격
2. 평가 방법: 합의된 평가법의 부족
3. 평가 기준: "종말점"(즉, 최종 추구 목표)부터 시작하여 성공과 실패 판단을 위해 널리 공유된 기준의 부재)
4. 측정: 신뢰성이 높은 측정 도구의 부족(Rosener, 1981, pp. 583-596).

### **개념: 평가는 무엇이고 그 과제는 무엇인가?**

모든 형태의 평가에 정치적, 방법론적 도전이 따르지만, 동일한 참여관행 내에 공존할 수 있는 매우 다른 평가관점 때문에 공공참여 분야에서는 특히 극심해 보인다. 정책 입안자와 참여자들은 특정한 실천에 대해 서로 다른 기대를 키울 경우 "우수" 프로세스를 구성하는 것에 대해 의견이 다르다.

그러므로 평가의 뜻을 정의하는 것은 특별히 시급하다. 미리 정해진 일정한 기준으로 측정될 때 이것은 참여 후원자가 그 성공을 판단할 수 있게 하는 분석 프로세스로 이해된다. 이에 따라, 사전에 설정된 유효성 기준 없이 참여 실천에 대해 상대적으로 체계가 없는 분석과 관계된 평가와 구분되어야 한다. 후자는 일반적으로 서술적 사례연구를 수행할 때 발생한다(OECD을, 2005b).

이들 문제를 해결하려는 수많은 시도 끝에, 참여가 얼마나 더 엄격하게 이루어질 수 있는지에 더 많이 알게 되었다. 설명하겠지만, 이 파악은 참여활동의 과정과 결과 모두에 집중하는 더 명시적이고 합의된 평가기준의 확인을 통해 주로 이루어졌다.

## **평가 방법**

수많은 공공참여 평가법이 존재한다. 주로 서로 다른 훈련관점 때문에, 그 방법들은 개념과 방법 면에서 모두 차이가 있다. 일반적으로 평가법은 다음 3가지 접근법에 따라 분류된다.

1. 사용자 기반 평가: 서로 다른 참여자는 서로 다른 목적을 추구하므로 평가는 이런 서로 다른 관점을 고려해야 한다고 가정한다.
2. 이론 기반 평가: 모든 공공참여노력에 규범적인 기준을 보편적으로 적용한다.
3. 목표가 없는 평가: 어떤 사전에 설정된 목표도 추구하지 않는다. 문헌의 대부분은 사용자 기반 평가 범주에 해당한다.

일반적으로 하는 또 다른 구분은 과정평가와 결과평가 간의 차이이다. 전자가 진행 중인 참여활동을 연구하는 반면, 후자는 그 실천이 의도한 목표를 달성했는지를 평가한다. 결과평가는 정의상 의도한 실천목표에 더 가까울수록 "선호된 것"과 바람직한 형태의 평가이다. 그러나 여기에는 정책과정에서 영향이 발생하는 방법과 시기뿐 아니라 "먼 결과"로도 불리는 참여활동의 종료점(end points) 정의가 필요하다(예: 완료, 통합 또는 최종 결정 시). 그 밖에도 참여과정과 그 밖의 프로세스에 영향을 미치는 변수들에서 유래하는 영향을 해결하기 위한 능력을 사전에 추정한다. 이런 분석들에 착수하는 것의 분명한 어려움을 감안하면, 과정평가는 실천의 결과 대응으로 종종 작용할 수 있다. 과정이 긍정적으로 판단될 수 있는 참여활동은 과정이 부정적인 경우의 것보다 좋은 결과에 더 공헌하는 듯하다.

## **평가 기준**

명확히 언급된 바와 같이, “효과적인 참여활동이 무엇을 의미하는지에 대한 명확한 정의가 없는 한, 어떤 성과가 평가될 수 있는지에 대한 이론적인 기준점이 없을 것이다”(Rowe and Prewer, 2004). 하지만 이 영역에서의 효과성은 쉽게 확인, 설명, 측정될 수 있는 객관적이고 일차원적인 속성이 아니다. 첫 번째 도전과제는 누가 효과성을 정의하고 평가를 시작하느냐이다. 다시 말해, 어떤 참여활동에 관계된 다수의 당사자들은 서로 다른 기대와 이해, 목표를 가질 수 있다. 참여평가연구를 검토한 결과 참여의 목적, 특징, 차원에 관한 정확성이 부족한 것으로 드러났다(Rowe and Prewer, 2004). 일정하게 동의된 유효성 기준을 찾는 것이 지금까지는 어렵지만, 일부 진전이 있었던 듯하다. 초기와 더 최근의 이론상 틀과 공공참여 전문가 및 대중에 의해 파악된 다수 평가기준 중에 일부 일관성이 있는 듯하다(Abelson et al., 2002, pp. 70-97).

. 그것들 중에는 다음이 포함된다:

- 대표성
- 개방적이고 포괄적이며 참여적인 프로세스 설계
- 참여자의 이해와 지식을 촉진하기 위해 정보에 대해 개방적이고 쉬운 접근
- 프로세스의 정당성

일반적인 평가 기준 파악의 본질적인 어려움을 극복하려면 정책 입안자가 참여 실천의 일부인 여러 시각을 최대한 객관적으로 포착하고 평가해야 한다.

### **측정: 신뢰성이 높은 측정도구의 부족**

성공이나 효과성 정의에 합의가 되었다면 이를 사용해야 한다. 다시 말해서, 특정한 공공참여가 선언된 목적을 어느 정도 달성했는지를 포착할 수 있는지 측정수단 툴킷을 개발할 필요가 있다. 이것은 정책 입안자뿐 아니라 참여자, 일반 대중 등의 다양한 관점의 실천 조사를 전제로 한다. 그러나 대다수 공공참여 유효성 측정에서 면접, 질문서 또는 설문조사를 통해 참여자의 의견을 확인한다(참고: 개요에 대해, Rowe and Prewer, p. 98). 다시 말해서, 참여자 만족은 일상적으로 성공 기준으로 사용된다. 유감스럽게도 과정과 결과 모두의 품질에 대한 훌륭한 대응물로 인식됨에도, "수요 측면의" 만족은 훌륭한 공공정책과 동등하다고 생각하지 않는다. 그 밖에도, 참여 만족은 상황에 크게 의존하여 참여하지 않은 사람들을 자동으로 배제함으로써 참여활동의 실상을 포착하지 못한다. 측정도구개발 향상이 우선순위일 경우, 그 도구들의 유용성 또한 타당성, 신뢰성, 실용성 목표들에 대해 고려되고 가능하면 균형이 잡혀야 한다(Abelson and Gauvin, 2006, p. 15).

### **평가에 대한 결론**

공공참여 장치에 대한 효과적인 평가를 개발을 위한 방법론적이고 실용적인 노력에도 불구하고 평가는 과제로 남아 있다. 정치나 방법론같은 몇몇 요인이 현재 상황을 유도했다. 참여평가를 둘러싼 불확실성에도, 참여관행이 성공적으로 간주되도록 제시되는 데 필요한 특성이 나타나는 듯하다.

그 특성들 중 하나가 부족하면, 다른 특성에 대한 기록이 아무리 우수하더라도, 아마도 그 관행을 누구도 성공적으로 간주하지 않을 것이다.

### **정책 권고사항 및 결론**

정책결정에 이해관계자 참여를 촉진하는 것은 각국 정부에게 비교적 새로운 과제이다. 이는 그들 자체가 추구되는 목표이기 때문이다. 정책 프로세스 개방 필요와 이해관계자 참여 필요에 대한 합의 확산은 점점 OECD 회원국이 특히 급속한 ICT 개발 측면에서 전통적인 참여관행을 재고하도록 유도하고 있다. 하지만 규제정책에서 이해관계자 참여의 중요성에 대한 인식 등장에도, 그 메커니즘은 정책 입안자 및 정치인의 일상적인 업무나 시민들의 일상생활의 일관된 부분이 아직 아니다.

계속해서 정책결정의 지배적인 모델은 "블랙박스" 내에서 정책을 개발하는 것이며, 그 블랙박스에서 정책옵션이 개발되고 단일 정부부처 내에서 결정이 이루어지며, 공공참여는 정책 개발 중 또는 정책이 전통적인 협의를 통해 개발된 후 정책 아이디어 수용 평가로 제한된다. 이해관계자 참여에 대해 이 제한적인 해석은 정책 프로세스에 "발언권을 갖는 것"에 대한 대중의 기대 측면에서 점점 부적합함이 드러나고 있다. 현재 공공참여관행의 많은 주요 단점에도 책임이 있다.

참여관행을 전체 정책 사이클에 통합할 필요성에 관한 인식이 증가하는 것으로 보이긴 하지만, 이를 위해선 정책 입안자의 사고방식과 이해관계자의 사고방식 모두에 상당한 문화적 변화가 따라야 한다. 이윽고, 각국 정부는 전통적인 프로세스에서 벗어나 사람들과 새로운 관계를 수립한다면 정부는 국민을 포함한 모든 이해관계자들을 모든 정책 사이클에 따라 아이디어, 의견, 제안을 낼 수 있는 위치에 놓을 수 있어야 한다.

위 분석에 대한 도면에서, 이 결론섹션은 OECD 회원국에 이해관계자 참여에 대한 자신들의 정책을 설계, 이행, 평가하는 방법에 대한 고려를 위해 일부 사전 정책 조사결과를 제공한다. 특히, 오늘날 이해관계자 참여관행의 주요 단점 중 일부를 해결하는 방법을 제시했다.

## **권고사항**

이해관계자 참여의 장점을 극대화하려면 정부는 실질적인 접근법을 넘어 가능하면 다음 권고사항을 고려해야 한다.

### *이해관계자 참여의 상향식 이해*

정부는 이해관계자를 더 이상 정책대상으로 보지 말고 정책의 수혜자로 보아야 한다. 이러한 방식으로 정책결정을 이해하면 공공참여가 있으면 좋은 것 정도가 아닌 정책결정의 필수 요소로 변화할 것이다. 이러한 목표를 달성하려면, 공공참여에 “이해관계자들이 참여하면 그들에게 무엇이 좋은가?”하는 질문으로 시작할 필요가 있다.” 진행 중인 관계 개발에 집중하려면 장기적인 영향도 고려하여 공공참여가 설계되어야 한다. 시민들을 그들에게 중요한 문제에 대해 논의하게 함으로써, 이해관계자 참여는 시민들 스스로의 문제해결 역량에 의지하고 강화해야 한다. 정부에서 사회의 신뢰를 다시 얻으려면 규제 거버넌스 사이클 내내 그 사용자의 규제 인식에 귀를 기울여야 하는 것이 실제로 점점 더 분명해지고 있다.

### *체크박스 활동을 넘어*

정부는 정책결정과정에서 시민을 귀중한 파트너로 전환시키기 위해 문제와 해법을 파악하는데 도움이 되는 여론의 가치를 인정하고 포착해야 한다. 그렇게 하려면, 특히 전문지식이 부족하고 정부에 대해 제한된 이해를 가진 사람들을 포함한 모든 이해관계자의 필요에 맞춘 경제적이고 유용한 공공참여장치를 설계해야 한다. 요약하면, 정부는 사람들이 있는 곳에서 그리고 그들의 조건으로, 가능하면 가장 적게 대표된 필요에 초점을 맞추어야 한다.

### *이해관계자 참여의 범위*

이해관계자 참여가 규제 거버넌스 사이클 내내 공존하려면 정책안 준비에 제한되어서는 안 되고, 정책 사이클의 상류(제안 초기 단계)와 하류(모니터링과 평가 단계) 모두로 확대되어야 한다.

### *시민 서비스와 참여*

공무원은 공공참여를 그들의 "일상업무"에 포함시킬 필요가 있다. 진행 중인 공공 참여가 실현되도록 보장하려면 공무원의 일상업무에 문화적인 전환이 있어야 한다. 공무원들이 정책결정 독점권을 갖지 못하게 하고 이해관계자의 의견표현, 조정, 분석을 보장함으로써 그들이 이 참여과정의 수호자 역할을 할 수 있어야 한다. 정부가 참여과정 내로 유입된 의견과 권고사항을 수용하지 않아도 불법인 것은 아니지만, 정책 입안자는 그들의 결정에 대해 설명이 가능하도록 거부한 이유를 공개적으로 투명하게 나타내어야 한다. 참여관행의 인식에 팽배한 현재와 같은 냉소를 감안하면, 참여관행 후원자에 의한 이 약속은 그 성공을 위해 필수 요소이다.

### *이해관계자와 참여*

전형적으로 이해관계자 조직의 의견은 그들이 대표하는 이익을 반영하는 것으로 간주된다. 그러나 이해관계자 조직은 일반적으로 정책과정에 들어가는 투입자료의 대표성을 보장하는 내부 참여 메커니즘이 부족하다. 이해관계자 조직이 진정으로 이해관계를 대표하지 않는 한 이해관계자 참여는 달성될 수 없다.

### *이해관계자 참여 장치*

모두 맞는 참여 장치가 없는 상황에서 도구 선택은 목적의 결함 (무엇을 위해서?)과 행위자(누구), 맥락(어떻게?)에 의존한다.

참여 프로세스는 가능한 범위까지는 정책 중립을 유지해야 한다. 정책 입안자는 참여장치를 설계할 때 질문을 받고 정보를 제공하며 토론을 조장하는 방법이 투입과 프로세스 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 인식해야 한다.

### *설계*

이해관계자 참여장치 설계는 대중의 기대를 유혹하고, 권한을 주며, 관리해야 한다. 정책 입안자는 참여 동기를 부여하고 프로세스의 신뢰를 개선하려면 참여의 목적과 범위를 항상 분명히 하고, 참여 활동과 최종 결정의 배경 원인에 대한 조사결과의 피드백 장치를 예상해야 한다.

### *실험: 협의를 넘어*

정부는 참여에 대한 노력을 단지 기존 접근법을 통한 통지, 협의, 참여 허용으로 제한해서는 안 된다. 정부는 정보에 대한 "위키" 접근법에 따라 "공동 제작"기회들을 점차 개척해야 한다. 이것은 정부의 전략을 계속 안내, 통지, 지향하기 위해 정책 사이클의 모든 단계에서 이해관계자

입력을 추구하고 환영하는 것이다. 이것이 이해관계자 참여의 최종 단계로 보일 수 있지만, 현재 시민의 불참과 사회 일부 집단의 소외를 극복해야 한다.

### 디지털 참여

정책결정 시민참여의 민주화를 위한 엄청난 잠재력에도, 디지털 참여는 기존 관행의 대체가 아닌 보완이다. 참여 촉진의 성공은 정책 입안자와 대중의 필요를 고려한 최적의 설계와 자원 투자 없이는 상상할 수 없다. 공공참여 촉진에 ICT의 효과적인 사용을 보장하기 위해 정부의 자기 이해가 온라인 국가/시민 상호작용의 관리 모델에서 더 참여적이고 끊임없는 상호작용의 전자 정부 모델로 바뀌어야 한다(Chadwick and May, 2003, p. 271).

### 평가사항

모든 상황에 적합한 정책결정 참여관행을 파악하는 것은 불가능하지만, 견실한 평가체계를 통해 다른 방법보다 더 나은 방법을 찾을 수는 있다. 식별된 방법들은 각기 다른 참여상황에 권장될 수 있다.

### 결론

이 보고서는 처방이나 이미 만들어진 해법을 제공하지 않는다. 대신 이 보고서는 이해관계자 참여 뒷받침하는 이론적 근거를 확인하고, 정부가 정책결정에서 이해관계자 참여를 촉진하는 틀을 설계, 이행 및 평가할 때 직면하는 주요 쟁점들을 명확히 했다. 결국 모든 정부는 일반 시민의 참여와 대표자들의 정책결정 사이에서 세밀한 균형점을 찾아 유지해야 한다. 어쨌든 대의 민주주의 체제에서 이해관계자 참여는 효과적으로 장려되고 달성되어야 하지만, 정책결정의 최종 책임과 책무는 정치와 행정 체제에 있다(특히 공공지출을 담당하는 사람에게).

최종적으로 이해관계자 참여의 미래는 정치와 행정 담당자들의 기회처럼 추가 기회를 계속 요구할 수 있는 시민들의 손에 달려 있다.

## 주석

1. 개방적인 정부 운동은 2011년에 개방적인 정부 파트너십 창안으로 어느 정도 제도화되었다. 이것은 자시들의 정부가 더 개방되고, 책임을 지며, 시민들에 반응하도록 헌신하는 국내 개혁자들에게 국제적인 플랫폼을 제공한다. 그 이후 OGP는 8개 국가에서 64개 국가의 참여로 확대되었다.
2. K. Holzinger (2001 ). 공공 책무 문제는 "미니공화국" 기법 사용으로 접근되고 있다. 선정된 시민 그룹이 증거와 주장에 노출된 후 정책 문제에 대한 의견을 표명하도록 초대 받는다.
3. 영국 국무조정실(2012b), p. 14에 의하면, "열린 정책 결정이 기본이 된다. 화이트홀에서는 정책 결정 전문 지식을 독점하지 않는다".
4. UN 공공행정 용어집에 의하면, 참여 거버넌스는 "대의 민주주의를 우회하지 않고 보완하는 방법으로 의사결정 프로세스에 보다 직접적으로 사람들을 연결하는 제도적 장치"이다."
5. 이해관계자는 공통의 문제에 관심이나 이해관계를 가진 당사자들이다. 여기에는 정책결정에 영향을 받는 모든 개인, 그룹 및 조직이 포함된다. 참고: 예, Gray (1989).
6. UN 공공행정 용어집, "참여 거버넌스(Engaged Governance)" 엔트리 [www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/enUS/Default.aspx](http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/enUS/Default.aspx).
7. Article 227 TFEU.
8. 이 이니셔티브의 예상 외의 성공을 감안하여, 서명 기준을 처음 5,000명에서 현재 25,000명으로 높였다.
9. 의제 이니셔티브는 요즘은 오스트리아, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인 헌법에서 인정되고 있다.
10. 시민 이니셔티브의 법적 근거는 유럽연합조약(TEU) 11 §4 항, 유럽연합기능조약(TFEU) 24§1 항에 규정되어 있으며, 그 이행은 유럽의회 규제번호 211/2011와 2011년 2월 16일 유럽시민이니셔티브 회의의 지배를 받는다.
11. 유럽연합조약, 11 §4 항.
12. 2014년 2월 28일, "우리 중 하나" 이니셔티브도 필요한 서명수를 채운 것으로 인정되었으나 위원회가 후속조치를 취하진 않았다. 추가 정보는 ECI 웹사이트에 있는 공식 등록부를 참고, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.

13. 미국에서는 의원만이 법 초안 또는 법안을 발의하여 입법 절차를 시작할 수 있다. 대통령이나 행정부 모두 법안을 발의할 권한이 없으며, 시민도 그렇게 할 수 없다. 입법 정책결정을 둘러싼 관행과는 대조적으로, 미국의 규칙제정은 오히려 이해관계자 참여를 위한 폭넓은 기회를 특징으로 한다. J. Gildersleeve, "Editing Direct Democracy: Does Limiting the Subject Matter of Ballot Initiatives Offend the First Amendment", 107 *Colum. L. Rev* 2007, 1437, at 1437.
14. 미국의 직접 민주주의에 관한 추가 정보는 참고: Initiative & Referendum Inst., I & R Factsheet: What is the Initiative and Referendum?, [www.iandrinstitute.org/new%20iri%20website%20info/drop%20down%20boxes/guide%20facts/handout%20-%20what%20is%20ir.pdf](http://www.iandrinstitute.org/new%20iri%20website%20info/drop%20down%20boxes/guide%20facts/handout%20-%20what%20is%20ir.pdf).
15. California Constitution, Article II, Sections 8 & 10, [www.leginfo.ca.gov/const/article.2](http://www.leginfo.ca.gov/const/article.2).
16. Nebraska Constitution, Article III, Sections 2 & 3. 이 규칙들은 네브래스카 주에서 배포한 주 투표 이니셔티브 가이드에 요약되어 있다. [www.sos.ne.gov/elec/pdf/init\\_ref.pdf](http://www.sos.ne.gov/elec/pdf/init_ref.pdf).
17. Massachusetts Constitution, Article LXXX, Section 2, <https://malegislature.gov/laws/constitution#art081.htm>.
18. Ohio Constitution, Article II, Section 1(b), [www.legislature.state.oh.us/constitution.cfm?Part=2&Section=01b](http://www.legislature.state.oh.us/constitution.cfm?Part=2&Section=01b).
19. *Hollingsworth v. Perry*, 133 S.Ct. 2652 (2013).
20. 일부 경우에, 기관의 사고에 대한 이전의 조사는 (선택적인) ANPRM에서 추론을 함으로써 얻을 수 있다(사전 공지는 아주 일반적이지만). 그 외에도, 관심이 있는 개인들은 기관 직원을 만나거나 이러한 개인들이나 법인이 기관한테서 받을 수 있는 물음표를 조사, 또는 산업 뉴스 보고서를 추적하여 기관의 사고 과정에 관해 더 배울 수 있다.
21. Pub. L. No 101-648 (codified at 5 U.S.C. §§ 561-590). It was made permanent in 1996.
22. 기관은 형식적으로는 단지 그룹의 또 다른 구성원의 하나로 참여하지만, 표의 모든 사람은 그 기관이 그 날 마지막에 최종 발언권이 있음을 알고 있다.
23. Article 11 (3) TFEU.
24. 위원회 통신: "위원회와 특별 관심 그룹 간의 개방적이고 구조화된 대화", SEC/92/2272. EU 결정 프로세스 참여에 관한 제도상 관행의 상세하고 통찰력 있는 설명은 Mendes (2011)를 참고한다.
25. 녹서와 백서 보고서 작성과 같은 잘 알려진 사례에 대한 의존은 이해 당사자 협의에 대한 위원회의 의지를 반영한다(참고: 예, Hoffman, Rowe and Turk, 2012).
26. 강화된 협의와 대화 문화에 대해 - 위원회, COM (2002) 704 최종판에 의한 이해당사자들 협의를 위한 일반 원칙과 최소 기준.
27. 참고: IA 가이드라인 2009, p. 19.
28. 같은 책.

29. 뉴질랜드 의회, "의회 브리프: 선별 위원회", 의회는 어떻게 팩트 시트를 작성하나, [www.parliament.nz](http://www.parliament.nz).
30. 이것은 규칙제정/정책결정의 본질과 중요성의 이해 부족과 프로세스에 효과적으로 참여하는 방법으로 정의되고 있다. 참고: Farina and Newhart (2013).
31. Submission by Involve to UK, ev 59.
32. 통념과는 달리, 웹 2.0은 웹 처리 기술 향상을 말하는 것이 아니라, 소프트웨어 개발자와 사용자가 온라인으로 어떻게 행동하고 의사소통하는지를 말한다. 웹은 더 이상 발표 매체가 아니라 의사소통 매체이다(McNutt, 2014, p. 52).
33. 투명성과 개방적인 정부: 행정 부서 및 기관의 대표에 대한 각서, 연방관보. 연방 기관에 대한 관리예산처(OMB)의 후속 각서는 "투명성, 참여, 협력"의 세 가지 개방적인 정부의 원칙을 재차 강조하며, 기관에 개방적인 정부의 "초석"을 다룰 "개방적인 정부 계획"을 만들라고 4개월을 주었다.
34. 초간편배급(Really Simple Syndication:RSS) 피드로 불리는 표준 메타데이터 형식으로 구성된 출처로부터 콘텐츠를 끌어올 수 있는 웹 앱.
35. IBM, pp. 9-10; McDermott, 2010, pp. 401-413.
36. 데이터에 따르면 전 세계 거의 20억 명 시민이 소셜 네트워크를 사용하고 있다. 가장 널리 사용되는 것은 Facebook이고, 이어서 qZone, Google+, LinkedIn, Twitter 순서이다. 참고: [www.statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-socialnetwork-users/](http://www.statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-socialnetwork-users/).
37. 미국의 디지털 참여 노력 평가에 대한 개요는 Evans and Campos, (2013), pp.178-179를 참고하기 바란다.
38. 참여 관행 평가의 이론적 근거의 개요는 Abelson and Gauvin (2006), pp.3-4를 참고하기 바란다.
39. Rowe and Frewer (2004), p. 85 in OECD evaluation.
40. 이해관계자 참여방법 평가 개요는 OECD (2014a), pp. 53-57를 참고하기 바란다.
41. 이것은 OECD (2009a), p. 60에 발표된 OECD 조사 결과였으며 가용 논문 조사에서 얻을 수 있다. 참고: 예, Rowe and Frewer (2004), p. 517.

## ***Bibliography***

- Abelson, J. et al. (2002), "Obtaining public input for health systems decision making: Past experiences and future prospects", Vol. 45, Issue 1, *Canadian Public Administration*, pp. 70-97.
- Abelson, J. and F.P. Gauvin (2006), "Assessing the impacts of public participation: Concepts, Evidence and policy making", *Public Involvement Network*, Research Report 5, March, p. 15.
- Administrative Conference of the United States (2012), "Request for Proposals: Social Media in Rulemaking", June.
- Aen Chun, S. et al. (2010), "Government 2.0: Making Connections between Citizens, Data and Government", *Information Polity: The International Journal of Government and Democracy in the Information Age*, Vol. 15, p. 1.
- Afuah, A. and C.L. Tucci (2012), "Crowdsourcing as a Solution to Distant Search", *Academy of Management Review*, Vol. 37, No. 3, p. 355.
- Aitamurto, T. (2012), "Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy making", Parliament of Finland, Publication of the Committee for the Future, No. 1, p. 31.
- Alemanno, A. (2014), "Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy", *European Law Review*.
- Altman, D. (2013), "Bringing Direct Democracy Back In: Toward a Three Dimensional Measure of Democracy", *Democratization*, Vol. 20, Issue 4, pp. 615-641.
- Altman, D. (2011), *Direct Democracy Worldwide*, CUP, Cambridge.
- Ariely, D. (2008), *Predictably Rational: The hidden forces that shape our decisions*, HarperCollins, New York.
- Balla, S. J. and B. M. Daniels (2007), "Information technology and public commenting on agency regulations", *Regulation & Governance*, Vol. 1, pp. 46-67.
- Ballantine, B. (2014), "Fifty Years On: Lessons from Marine Reserves in New Zealand and Principles for a Worldwide Network", *Biological Conservation*, Vol. 176, pp. 297-307.
- Benhabib, S. (1996), *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Bertot, J.C. et al. (2010), "Engaging the public in open government: Social media technology and policy for government transparency", *Technology-Mediated Social Participation*, University of Maryland, College Park, MD, <http://tmsp.umd.edu/tmspreports/files/6.ieee-computer-tmsp-government-bertot-100817pdf.pdf>.
- Bertot, J.C. et al. (2014), "Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations", *Information Polity*, Vol. 19, No. 1,2, pp. 5-16.

- Blankart, C. (1992), "Bewirken Referenden und Volksinitiativen einen Unterschied in der Politik?" *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, Vol. 3, Issue 4, pp. 509-524.
- Bourgon, J. (2007), "Responsive, Responsible and respected government: Toward a New Public Administration Theory", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, Issue 1, pp. 7-26.
- Brabham, D.C. (2010), "Moving the crowd at threadless", *Information, Communication and Society*, Vol. 13, Issue 8, pp. 1122-1145.
- Bull, R.T. (2013), "Making the Administrative State 'Safe for Democracy': A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking", *ACUS*, pp. 11-13.
- Chadwick, A. and C. May (2003), "Interactions between States and citizens in the Age of Internet: e-government in the United States, Britain and the European Union", *Governance*, Vol. 16, p. 271. Citizens' Assembly on Electoral Reform, [www.citizensassembly.gov.on.ca/](http://www.citizensassembly.gov.on.ca/).
- Coglianesi, C. (2006), "Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future", *Duke Law Journal*, Vol. 55, pp. 943-968.
- Cuesta-Lopez, V. (2012), "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, Issue 3, pp. 257-269.
- Dahl (1998), *On Democracy*, Yale University Press, New Haven CT.
- Dalton, R.J. and S.A. Weldon (2005), "Public Images of political parties: A necessary evil?", *West European Politics*, Vol. 28, Issue 5, pp. 931-951.
- Dawes, S.S. (2009), "Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain age", *Government Information Quarterly*, Vol. 27, pp. 257-264.
- Demos (2014), *Social Media is transforming how we study society*, [www.demos.co.uk/files/Nox\\_Digitas\\_web.pdf?1408832211](http://www.demos.co.uk/files/Nox_Digitas_web.pdf?1408832211).
- Dogan, M. (2005), "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", *Comparative Sociology*, Vol. 4, pp. 11-53.
- Dorf, M.C. and C.F. Sabel (1998), "A constitution of democratic experimentalism", *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2, p. 267.
- Dryzek, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, OUP.
- Duran-Martinez A. (2012), "Presidents, Parties, and Referenda in Latin America", *Comparative Political Studies*, Vol. 45, pp. 1159.
- European Commission (1992), Commission Communication "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups", SEC/92/2272.
- European Commission (2002), Commission Communication, "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", COM (2002) 704 final.
- European Commission (2015), "The EU Emissions Trading System EU ETS", [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm) (consulted June 2014).

- European Commission (2012), "The European Citizens' Initiative: Official Register", <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.
- European Commission (2009), "Impact Assessment [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)."
- European Union (2003), "Inter-institutional Agreement on better law-making" between the European Parliament, the Council and the Commission, *Official Journal of the European Commission*, (2003/C 321/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:3200301231\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:3200301231(01))
- Evans, A. and A. Campos (2013), "Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation", *Journal of Policy Analyses and Management*, Vol. 32, Issue 1, pp. 178-179.
- Farina, C.R. and Mary J. Newhart (2013), *Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation*, IBM Center for the Business of Government, [www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Rulemaking%20%2000.pdf](http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Rulemaking%20%2000.pdf).
- Frey, B. et al. (2011), "Direct Democracy and the Constitution", in A. Marciano (ed.), "Constitutional Mythologies: New Perspectives on Controlling the State", *Studies in Public Choice*, Vol. 23, p. 108.
- Fung, A. (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, 66.GIOOO, [www.gIOOO.org/en/](http://www.gIOOO.org/en/).
- Gildersleeve, J. (2007), "Editing Direct Democracy: Does Limiting the Subject Matter of Ballot Initiatives Offend the First Amendment", *Columbia Law Review*, Vol. 107, p. 1437.
- Ginsberg, W.R. (2011), "The Obama Administration's open government initiative: Issues for Congress", Washington DC, Congressional Research Service, <https://www.fas.org/sgp/crs/secretary/r41361.pdf>.
- Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for multiparty problems*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- House of Commons (2013), Public Administration Select Committee, *Public engagement in policy-making*, The Stationery Office, London.
- Gronlund, K., A. Bachtiger and M. Setala (eds) (2014), *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, ECPR Press.
- Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society* Beacon Press, p. 86.
- Hechter, M. and S. Kanazawa (1997), "Sociological Rational Choice Theory", *Annual Review of Sociology* Vol. 23, pp. 191-214.
- Helberger, N. (2013), "Forms Matter: Informing consumers effectively", BEUC, [www.beuc.org/publications/x2013\\_089\\_upa\\_form\\_matters\\_september\\_2013.pdf](http://www.beuc.org/publications/x2013_089_upa_form_matters_september_2013.pdf).
- Hertz, M. (2013), "Using Social Media in Rulemaking: Possibilities and Barriers", Final Report to the Administrative Conference of the United States, November 21.
- Hoffman, H., G. Rowe and A. Turk (2012), *Administrative Law & Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, p. 514.

- Holzinger, K. (2001), "Negotiations in public policy-making: Exogenous barriers to successful dispute resolution", *Journal of Public Policy*, Vol. 21, Issue 1, p. 71.
- Hong, H. (2013), "Government websites and social media's influence on government public relationships", *Public Relations Review*, Vol. 39, pp. 346-356.
- Howe, J. (2008), *Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business*, Crown Business, New York.
- Initiative & Referendum Inst., I & R Factsheet: What is the Initiative and Referendum", [www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Quick%20Facts/Handout%20-%20What%20is%20IR.pdf](http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Quick%20Facts/Handout%20-%20What%20is%20IR.pdf).
- Institute on Governance (2005), "The Democratic Deficit, Citizen Engagement and Consultation: A Roundtable Report", [http://liog.ca/wpcontent/uploads/2012/12/2005\\_May\\_dem\\_deficit\\_roundtable.pdf](http://liog.ca/wpcontent/uploads/2012/12/2005_May_dem_deficit_roundtable.pdf).
- Jung, N., Y. Kim, H. de Zuniga (2011), "The Mediating Role of Knowledge and Efficacy in the Effects of Communication on Political Participation", Vol. 14, Issue 4, *Mass Communication and Society*, pp. 407-430.
- Kahneman, D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Klingemann, D. and D. Fuchs (eds.) (1995), *Citizens and the State*, Oxford University Press.
- Lodge, M. and K. Wegrich (2015), "Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government?", *Regulation & Governance*, Vol. 9, Issue 1, March, pp. 30-46, doi: .1111/rego.12048.
- Hallsworth M. and J. Rutter (2011), "Making Policy Better: Improving Whitehall's Core Business", Institute for Government, [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/making%20policy%20better.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/making%20policy%20better.pdf)
- McDermott, P. (2010), "Building open government", *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, pp. 401-413, doi:10.1016/j.gig.2010.07.002.
- McNutt, K. (2014), "Public Engagement in the Web 2.0 Era: Social collaborative technologies in public sector context", *Canadian Public Administration*, Vol. 57, Issue 1, pp. 49-70.
- Meijer, A. (2009), "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, No. 2, doi: 10.1177/0020852309104175, pp. 255-269.
- Mendes, J. (2011), *Participation in EU rulemaking*, Oxford University Press, Oxford, pp. 78-111.
- Mergel, I. and B. Greeves (2013), "Social Media in the Public Sector Field Guide", *Designing and Implementing Strategies and Policies*, pp. 14-15.
- Nam, T. (2012), "Suggesting Frameworks of Citizen-Sourcing via Government 2.0", *Government Information Quarterly*, Vol. 29, Issue 1, pp. 12-20 at p. 16, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092).
- Nebraska Secretary of State John Gale, "How to Use the Initiative and Referendum Process in Nebraska", [www.sos.ne.gov/elec/pdf/init\\_ref.pdf](http://www.sos.ne.gov/elec/pdf/init_ref.pdf).

- New Zealand Department of Conservation, Marine Protected Areas, [www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/consultingthe-community](http://www.doc.govt.nz/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/consultingthe-community).
- New Zealand Parliament, "Parliament Brief: Select Committees", How Parliament works Fact sheets, [www.parliament.nz](http://www.parliament.nz) (consulted 29 June 2015).
- Noveck, B. (2009), *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press.
- Obama administration (2009), "Citizen's Briefing book", [www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens\\_briefing\\_book\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens_briefing_book_final.pdf) (accessed 13 October 2014).
- OECD (2014a), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2014b), "Recommendation of the OECD Council on Digital Government Strategies" adopted by the OECD Council on 15 July 2014, [www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf](http://www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf).
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en).
- OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2012b), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2010), "Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth", OECD, Paris, [www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf](http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf).
- OECD (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OECD (2009b), "Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report", Paris, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf).
- OECD (2008), "Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy making, An Issue Paper", OECD, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc/open\(2008\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc/open(2008)1).
- OECD (2007), *Participative Web and User-Created Content: Web 2.0, Wikis and Social Networking*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264037472-en>.
- OECD (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

- OECD (2005b), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264008960-en>.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>.
- Papadopoulos, Y. and P. Warin (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective", *European Journal of Political Research*, Vol. 46, Issue 4, pp. 445-472, at p. 452, June, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eipr.2007.46.issue-4/issuetoc>.
- Parker, R. and A. Alemanno (2014), *Towards Effective Regulatory Cooperation Under TTIP: A Comparative Overview of the EU and US Legislative and Regulatory Systems*, European Commission, Brussels.
- Pasek, J. et al. (2009), "Realising the Social Internet? Online social networking meets offline civic engagement", Special Issue: Politics: Web 2, *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 6, Issue 3-4, pp. 197-215, doi: 10.1080/19331680902996403.
- Pew Research Center (2007), [www.people-press.org/2007/03/08/todays-journalists-lessprominent/](http://www.people-press.org/2007/03/08/todays-journalists-lessprominent/).
- Plottu, B. and E. Plottu (2011), "Participatory Evaluation: The Virtues for Public Governance, the Constraints on Implementation", *Group Decision and Negotiation*, Vol. 20, pp. 805-824.
- Qvortrup, M. (2014), "Power to the People! But How? The Different Uses of Referendums around the World", *Political Studies Review*, Vol. 1.
- Roberts, N. and R.T. Bradley (1991), "Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level", *Journal of Applied Behavioural Sciences*, Vol. 27, pp. 209-227.
- Rosener, J. (1981), "User-oriented evaluation: A new way to view citizen participation", *Journal of Applied Behavioural Sciences*, Vol. 17, Issue 4, pp. 583-596.
- Rowe, G. and L.J. Prewer (2004), "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, p. 517.
- Roy, H. (2006), *E-government in Canada: Transformation for the digital age*, University of Ottawa Press, Ottawa.
- Shirky, C. (2011), *Cognitive Surplus*, Penguin, New York.
- Shirky, C. (2008), *Here comes everybody: The power of organising without organizations*, Penguin Press, New York.
- Smith, A.D.M., K.J. Sainsbury, & R.A. Stevens (1999), "Implementing Effective Fisheries-Management Systems-Management Strategy Evaluation and the Australian Partnership Approach", *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 56, pp. 967-979.
- Snead, J.T. (2013), "Social Media Use in the US Executive Branch", *Governmental Information Quarterly* 2013, Vol. 30, p. 56.
- US Government Accountability Office (2010), "Challenges in Federal Agencies' Use of Web 2.0 Technologies", GA0-10-872T, [www.gao.gov/new.items/dl0872t.pdf](http://www.gao.gov/new.items/dl0872t.pdf).

- Statista (2015), "Number of Social Network Users Worldwide from 2010 to 2018 (in billions)", [www .statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-social-networkusers/](http://www.statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-social-networkusers/) (consulted 3 July 2015).
- Stevenson, B. and J., Wolfers (2011), "Trust in public institutions over the business cycle", Discussion paper series, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit* (Research Institute for the Study of Labour), No. 5 570.
- Rutter, J., E. Marshall & S. Sims (2012), "The 'S' factors: Lessons from IFG's policy success reunions", Institute of Government, January.
- Todt, O. et al. (2009), "Consumer attitudes and the governance of food safety", *Public Understanding of Science*, Vol. 18, p. 103.
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris.
- UK Cabinet Office (2012a), "Government Digital Strategy", *Policy paper*, 6 November, <https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy>.
- UK Cabinet Office (2012b), *The Civil Service Reform Plan*, HM Government, June, [www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Planacc-final.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Planacc-final.pdf).  
UK House of Lords, *Public Engagement in Policy making*.
- UK Parliament (2013), "Public Administration Committee: Written Evidence Submitted by Involve (PE 7)", Prepared 31 May, [www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75we08.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75we08.htm) (accessed March 2015).
- UNDESA (2008), "People Matter: Civic Engagement in Public Governance", World Public Sector Report, New York.
- UN Public Administration Glossary, "Engaged Governance" entry [www.unpan.org/dpadm/productsservices/glossary/tabid/1395/language/enus/default.aspx](http://www.unpan.org/dpadm/productsservices/glossary/tabid/1395/language/enus/default.aspx).
- United States Government (2009), "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive", Office of Management and Budget, [www .whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/ml\\_0-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/ml_0-06.pdf).
- United States White House, *Citizen's Briefing Book*, [www.whitehouse.gov/assets/ documents/ citizens\\_briefing\\_book\\_final .pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens_briefing_book_final.pdf).
- United States White House (2009), "Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies," *Federal Register*.
- Wagner, W.E. (2010), "Administrative Law, Filter Failure and Information Capture", *Duke Law Journal* Vol. 59, Issue 7, No. 2, pp. 1321-1432, <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol59/iss7/2>.
- Woodford, M.R. and S. Preston (2001), "Strengthening Citizen Participation in Public Policy making: A Canadian Perspective", *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, p. 356.
- Wyman, M. et al. (2011), "Learning to Engage: Experiences with Civic Engagement in Canada", Canadian Policy Research Networks, Ottawa.
- Zuniga, G. de et al. (2012), "Social media use for news and individuals' social capital, civic engagement and political participation", Vol. 17, Issue 3, *Journal of ComputerMediated Communication*, pp. 319-336, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1083-6101.2012.01574.x/full>.

## 4장

# 미국의 이해관계자 참여 및 규제정책 결정

*Steven J Balla* 및 *Susan E. Dudley*<sup>1</sup>

본 장은 미국에서 규제가 제정, 이행, 평가되는 과정을 설명하고, 이 과정에 이해관계자가 참여하는 장치들을 강조한다. 본 장은 규제 사이클의 모든 단계에 이해관계자 참여에 대한 광범위한 기회가 있음을 보여준다. 그러나 이들 기회는 일반적으로 이해 관계자 측의 정보 제공을 용이하게 하는 방향으로 치중되어 있고, 심의 의사결정 과정에 대한 이해관계자 참여를 일반적으로 촉진하지는 않는다.

1. Steven Balla는 조지워싱턴대학의 정치학, 공공정책, 행정, 국제문제과 부교수이며, 조지워싱턴규제연구소 선임 연구원이다. Steven Balla는 조지워싱턴규제연구소 디렉터이며, 조지워싱턴대학의 공공정책과 행정의 저명한 교수이다.  
<http://regulat01ystudies.columbian.gwu.edu/scholars>.

## 서론

규제는 미국에서 공공정책이 만들어지고 이행되는 가장 보편적이고 중요한 방법이다.<sup>1</sup> 연방정부기관들은 매년 수천의 규제를 발표한다(Carey, 2013, p. 5). 이들 중 다수가 통상적인 문제를 다루고, 최소 부담을 부과하며, 어떤 경우에는 기존 규제 요구사항을 줄이거나 없애지만, 기관들은 매년 경제와 정치 시스템에 상당한 영향을 미치는 수백 개의 새로운 규제를 공표한다.<sup>2</sup>

규제의 중요성을 감안하면, 기본적인 우려는 규제과정의 이해관계자 참여와 관련이 있다. 한 측면에서, 이해관계자 참여는 규제의 경제 및 정치 파급효과에 관한 정보가 생성되는 중요한 수단이다(Coglianesi, 2005, p. 40). 다른 측면에서, 이해관계자 참여는 이해관계자가 규제정책 제정, 예를 들어, "규제결정에 대해 합리적인 합의에 도달하기 위한 목적의 심의과정"에 깊게 참여하는 수단으로 작용한다(Coglianesi, 2005, p. 39). 이런 가능성들을 고려할 때, 이해관계자 참여가 실제로 어느 정도 규제과정에서 부담하는 정보 제공 및 심의 참여의 원칙을 가져오는가?

규제과정에서 이해관계자 참여를 평가할 때 두 가지 중심 문제가 두드러진다 (Gormley and Balla, 2012). 첫 번째, 다양한 이해 관계자 관여 장치를 통해 누가 참여하는가? 두 번째, 이해관계자 참여가 규제 의사결정에 영향을 미치는가? 이 두 질문 모두에 있어서, 불가능하지는 않지만 단일 평가 기준을 활용하는 것은 어려우며, 그에 따라 대단히 중요하고 논란의 여지가 없는 이해관계자 참여 평가의 구성도 어렵다.

이해관계자 참여 자체의 성격을 고려하면, 두 가지 평가 기준은 직접 관련되어 있다. 한 가지 기준은 이해관계자 참여의 양이다. 이해관계자들은 규제과정에 참여할 기회를 어느 정도 이용하는가? 두 번째 기준은 참여하는 이해관계자의 구성이다. 예를 들어, 기업과 산업협회의 대표는 소비자, 환경 운동가, 비정부기구(NGO)보다 더 자주 참여하는가? 개별 이해관계자들은 조직 대표들과 반대로 어느 정도 규제 과정에 참여하는가?

한 측면에서, 민주적인 정책 결정에서 높은 수준의 이해관계자 참여에 가치를 부여할 수 있다(Coglianesi, 2005, p. 40). 마찬가지로, 다양한 이해 관계자의 참여가 좁은 범위의 이익단체들의 개입보다 더 뛰어난 것으로 간주될 수 있다. 그러나 이러한 평가는 확실하고 보편적인 평가기준과 거리가 멀다. 여러 가지 이유로 이해관계자 참여와 다양성의 추가 증가가 정보 제공과 심의 참여 측면에서 규제 과정에 거의 아무 것도 추가하지 않는다.

규제 의사결정에 대한 이해관계자 참여의 영향평가는 훨씬 더 큰 불확실성을 내포한다. 절차상 다면적이어서 구체적인 기관의 결정을 특정한 참여징후와 연결하기 어려운 규제과정 내에서 이해관계자 참여의 수단이 이행된다. 이해관계자 참여와 규제결과 간 연계가 이루어지더라도 또는 이루어질 수 있을 때, 이해관계자 참여의 효력에 대한 더 많은 규범적인 질문이 자연스럽게 제기된다. 예를 들어, 규제가 국민투표과정이 아닐 경우, 그러면 기관의 결정을 알리는 서로 다른 관점을 대표하는 각각의 이해관계자가 하는 참여가 어떤 역할(있는 경우)을 해야 하는가?

본 장은 미국에서 규제가 제정되고 평가되는 과정을 설명하고, 이 과정에 이해 관계자가 참여하는 장치들을 강조한다. 우리의 검토는 규제 과정의 모든 단계에서 이해관계자 참여에 대한 광범위한 기회가 있음을 예시한다. 그러나 이들 기회는 이해 관계자 측의 정보 제공을 용이하게 하는 방향이 일반적이다. 다시 말해서, 참가 장치는 일반적으로 심의의사결정에 이해관계자의 참여를 촉진하지 않으며, 여기서 심의는 다른 사람들의 의견 반영과 이러한 반영 결과로 누군가의 우선권을 변경할 가능성이 특징이다(Bohman, 2000; Dryzek, 2002).

## 규제권한의 기원

미국 헌법에 따르면 규제권한은 세 개의 정부기관으로 분할된다. 입법부는 법률을 제정할 권한이 있고, 행정부는 이 법의 관리와 집행을 담당하고, 사법부는 법률 집행 시 발생하는 충돌을 해결할 책임이 있다. 이런 권력 분립과 이를 통한 입법부, 행정부, 사법부 간 견제와 균형은 규제정책결정과 규제과정 내 이해관계자 참여의 중심적인 특징이다.

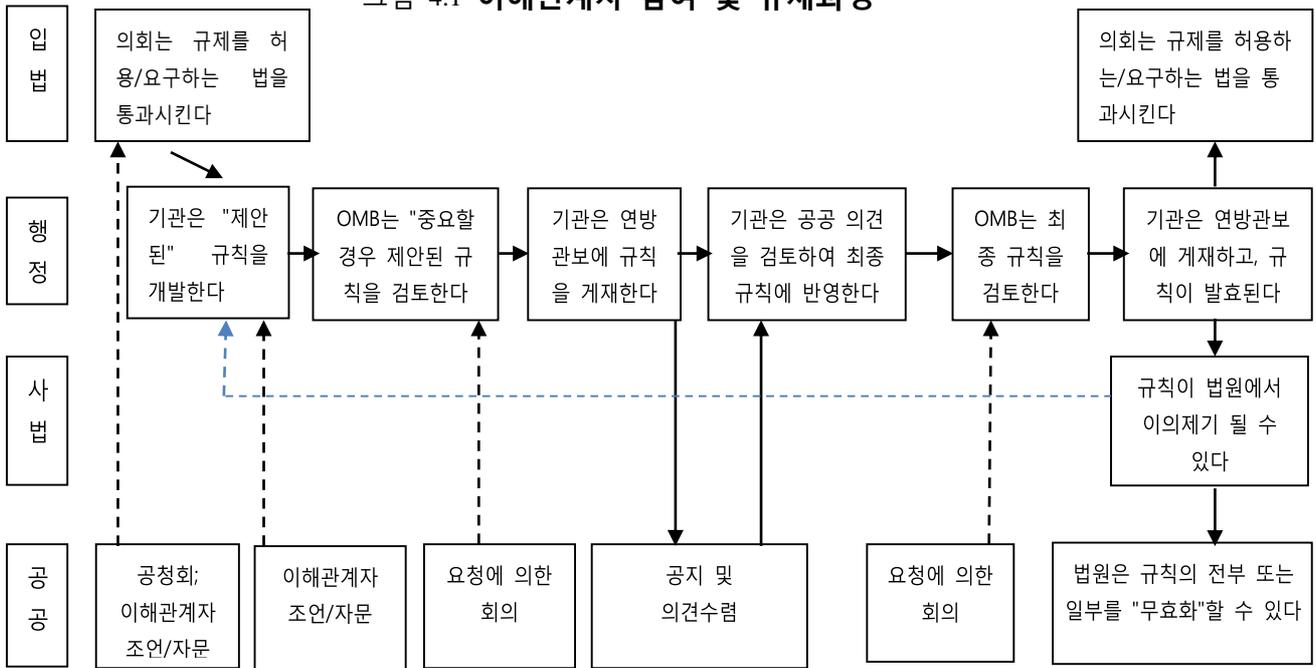
상원과 하원 모두의 과반수 투표로 입법 법령을 제정한 후 대통령 서명 또는 대통령 거부권을 무효화하는 초다수제로 이어진다.<sup>3</sup> 각 2년의 의회회기동안, 수천 개의 법안이 발의되지만, 극히 일부만 법으로 제정된다(GovTrack.us, 웹사이트). 2014년 9월 1일 현재, 113기 의회 임기가 약 4개월 남았는데, 하원에서 6244 개의 법안이 발의된 상태이고, 상원에서는 3396개 법안이 발의되었다. 이 법안들 중 현재까지 총 146개가 법으로 제정되었다.<sup>4</sup> 게다가 제정된 이 법 중 약 10%만이 규제에 영향을 준다(Dudley and Wegrich, 2015).<sup>5</sup>

규제 영향이 있는 입법 법령은 행정부 기관에 권한을 부여한다. 이러한 조직의 대부분은 농무부(USDA) 및 운수부(DOT), 또는 환경보호국(EPA) 등의 행정부 기관을 포함하는 내각 부서이다. 이러한 기관들은 대통령의 강력한 감독을 받는다. 증권거래위원회와 같은 기타 기관은 대통령에게서 더 독립적이며, 3~5명의 회원으로 구성된 초당적 위원회에 의해 일반적으로 주도된다. 그러나 모든 종류의 기관은 면밀히 모니터 되고 의원, 판사, 이해관계자에 의해 종종 강력한 영향을 받는다. 그림 4.1은 가능한 법안의 의회 통과에서 이행까지 규제 개발의 주요 단계를 설명하고, 각 단계에서 이해관계자 참여 기회를 강조한다.

초기 단계에서 의회는 입법권을 기관에 위임한다. 이 위임된 권한의 성격은 법령마다 상당한 차이가 있다. 일부 법령은 특정 규제조치가 행해질 최종 기한을 할당하고, 기존 규제가 재고되어야 하는 빈도를 지정한다. 예를 들어, 2010년 환자보호 및 부담적정보험법에 따르면 노동부(DOL)와 보건복지부 등의 기관은 수십 개 규제가 공표될 최종 기한이 할당되었다(Batkins and Goldbeck, 2012). 이와는 대조적으로, 또 어떤 법령은 기관들에 규제조치를 행할 폭넓은 권한을 부여한다. 1970년 대기오염 방지법은 EPA에 "충분한 안전 한계"와 함께 "공중위생 보호"를 위한 국가 표준을 수립하라고 지시했고, 그에 따라 기관에 폭넓은 기준 설정뿐 아니라 정기적으로 기준을 갱신할 지속적인 책임도 부여했다.

이러한 경우, 기관은 광범위한 법정 위임과 일치하는 방식으로 규정을 제정할 수 있는 권한을 가진다.<sup>7</sup> 추가로, 정부 밖의 개인과 조직은 기관에 기존 입법권과 일치하는 규제를 개발하라고 청원하거나 법령 위임에 따른 규제에 실패하는 기관들에 법적 조치를 취할 권한이 있다. (Biber and Brosi, 2010, pp. 321-400).

그림 4.1 이해관계자 참여 및 규제과정



출처: Dudley, S.E. (2014a), "Opportunities for Stakeholder Participation in U.S. Rulemaking," George Washington Regulatory Studies Center, 23rd September, <http://regulatozystudies.columbian.gwu.edu/opportunities-stakeholder-participation-us-regulation>

규제조치 관련 정보는 다수의 출처에서 입수할 수 있다. 여러 기관이 자신들의 웹사이트에 "법과 규제" 링크를 유지한다. 이 링크는 일반적으로 계류 중인 규제와 이해관계자 참여기회에 관한 정보를 제공한다.<sup>8</sup> 연방관보는 행정명령 및 기타 대통령 문서뿐 아니라 연방기관과 조직의 규칙, 제안된 규칙, 공지를 담고 있는 공식 일간지이다.<sup>9</sup> 1994년에 발행된 연방관보부터 인터넷으로 확인할 수 있다.<sup>10</sup> <연방 규정 및 규제 완화 조치 통합 의제>는 일년에 두 번 업데이트되는, 향후 및 진행 중인 규제조치의 온라인 목록이다.<sup>11</sup> 이 통합 의제는 제목, 초록, 법적 권한, 공지사항, 규제의 예상 게시날짜 및 공개의견 수렴기간을 포함한 규제 조치에 관한 다양한 정보를 제공하고, 그 조치가 경제적으로 중요한지 또는 작은 법인들이나 국제 무역과 투자에 영향을 미치는지 및 기관 담당자의 연락 정보를 제공한다. 1년에 한 번 가을에 통합의제와 함께 발표되는 연간 규제 계획은 기관의 우선순위와 중요하게 계획된 규제조치에 대한 추가 세부내용을 제공한다.

## 행정절차법 및 공개적 의견 수렴

행정절차법(APA)은 1946년 제정 이후 미국 연방정부 기관들의 규제개발 시 이해관계자 참여의 법적 토대 역할을 해오고 있다.<sup>12</sup> APA의 핵심 요소 중 하나는 공지 및 의견수렴과정을 통한 규칙제정이다. APA에 따라 기관들은 제안된 규칙 결정의 연방관보 게시에 대해, 다수의 면제를 적용하고, 이해관계자에게 이 공지에 대해 의견을 제시하고 의견에서 제기된 쟁점에 대응할 기회를 제공한다. 이 면제에는 기관이 "공지 및 그것에 대한 공개 절차가 실행 불가능하고, 불필요하거나, 공익에 반한다는 정당한 이유가 발견되고", 외교나 국방과 관계된 기관 조직 규칙과 쟁점이 포함된다.<sup>13</sup>

모든 규제조치의 약 1/3에서 1/2은 제안된 규칙 결정에 대해 사전 게시 없이 공표된다(Balla, 2005, p. 89; 미국 회계감사원, 2012, p. 8). 이러한 많은 면제 조치는 통상적인 문제여서 최소한의 부담을 부과한다. 상당한 경제적 영향이 있는 규제는 소규모 조치보다는 제안된 규칙제정이 먼저 공지될 가능성이 훨씬 높다(미국 회계 감사원, 2012, p. 8). 경제적으로 중요한 조치의 20% 미만이 공지 및 의견수렴 절차가 면제된다(Scherber, 2015).

면제된 조치에 대해 기관은 임시 최종규칙과 직접 최종규칙을 공포할 수 있다(Carey, 2013, p. 13). 예를 들어, 허리케인이나 테러 공격과 같은 재난 시 기관들은 임시 최종 규칙을 통해 비상 규제면제를 공포한다. 임시 최종 규칙의 경우, 의견수렴 기간은 조치가 공포된 후 시작된다. 기관들은 대중의 의견을 고려하여 영구적인 최종 규제를 공포할 것으로 예상된다. 직접 최종규칙 또한 의견수렴 기간이 수반되며, 일반적으로 논란이 되지 않을 것으로 예상되는 상황에서 이루어진다. 예를 들어, EPA는 대기오염방지법에 따른 주 이행계획의 개정을 승인하기 위해 직접 최종 규칙을 일상적으로 공포한다. 부정적인 의견이 접수되지 않는 한, 직접 최종 규칙은 유효하다. 그러나 부정적인 의견이 제출되면, 기관은 그 규칙을 철회하고 공지 및 의견수렴을 진행한다.

제안된 규칙결정 공지에 대한 대응으로서 의견을 제출하는 것이 규제 개발 시 이해관계자 참여를 위한 가장 공식적인 경로이지만, 프로세스 내 다른 단계에도 기회가 존재한다. 이 기회들을 표 4.1에 요약했다. 예를 들어, 기관은 규제 프로세스 중에 다른 맥락의 규칙 공포 전에 대중의 의견을 구할 수 있다(Balla, 2005, p. 79). 제안된 규칙 제정의 사전 공지는 기관들에게 잠재적인 규제조치를 둘러싼 초기 아이디어와 질문에 대한 피드백을 접수할 기회를 제공한다. 기관에서 이전 의견수렴 기간 중 해결되지 않은 특정 쟁점에 관한 추가 정보를 구할 때 제안된 규칙 제정에 관한 보충정보가 활용된다.

표 4.1. 규제 과정의 이해관계자 참여 방식

규제 프로세스 단계	이해관계자 참여 방식
<b>입법 승인</b> 의회의 양원을 통과해야 하고 대통령이 서명해야 한다.	관심 있는 이해관계자는 규제조치를 승인할 입법에 영향을 미치기 위해 선출된 공무원과 일할 수 있다.
<b>규제 발의</b> 통합 의제는 1년에 두 번 온라인으로 게시되는 곧 시행될 연방규제조치의 공식 개요서이다.	통합의제는 기관활동의 첫 공개 공지를 제공할 때가 많다. 이것은 검색이 가능한 전자 데이터베이스로서 대중이 관심 있는 근간의 규제를 파악할 수 있다.
<b>제안 초안</b> 기관은 대안들을 분석하고 규제 제안 초안을 작성한다.	규제 접근법을 위한 기술적인 근거에 대한 이해관계자 참여는 종종 이 단계에서 추구되며, 가끔은 제안된 규칙 제정의 사전 공지나 대상을 좁힌 질문을 통해 추구된다.
<b>소형 법인 영향</b> 1996년 중소기업규제집행공정화법 (SBREFA)	소규모 법인은 초기 제안 초안(EPA, 산업안전보건국, 소비자금융보호국에 적용할 수 있는)을 평가하기 위해 중소기업지원사무소에 의해 구성된 패널에 참여할 수 있다.
<b>행정 심사</b> 행정명령 12866.	백악관 규제정보관리실(OIRA) 공무원은 규제가 기관간 심사 중일 때 요청 시 일반 구성원과 만난다.
<b>연방관보에 게재</b> Regulations.gov에는 제안된 규칙 제정, 최종 규칙, 지원 문서에 관한 연방관보가 포함된다.	기관들은 규제의 모든 측면에 대해 공개 의견을 권장한다. 의견 제시는 이해관계자로 제한하지 않는다. 최종 규제에서 고려되기 위해서 의견은 Regulations.gov 등의 경로를 통해, 공공 기록에 제출되어야 한다.
<b>문서작업 부담 평가</b> 1980년 문서작업법(PRA).	기관들은 3년마다 보고 요건(규제 준수를 위해 수집된 정보를 포함하여)과 관계된 "부담"(시간과 비용)에 대한 공개 의견을 구해야 한다.
<b>최종 규칙 초안</b>	APA 하에서, 기관들은 그들이 최종 규제를 개발할 때 의견수렴 기간 동안 기록에 대해 제출된 공개 의견을 고려해야 한다.
<b>최종 규제 심사</b> 행정명령 12866. 최종	OIRA는 회의를 위해 최종 규칙 초안과 기회를 심사한다.
<b>최종 규칙 게재</b>	APA 하에서, 규제는 연방관보 게재 후 최소 30일까지 일반적으로 구속력이 없다.
<b>의회 심사</b> 1996년 의회심사법	의회는 최종 규정을 뒤집기 위한 불승인 공동 결의를 낼 수 있다(매우 드뭄).
<b>사법부 심사</b>	규칙에 의해 영향을 받는 당사자들은 최종기관 조치에 대한 사법심사를 구할 수 있다.
<b>회고적 심사</b>	행정명령 13563 및 13610은 기관들에 기존 규제의 영향을 분석하고 위한 계획을 개발하고 계획을 공유하고 대중과 함께 분석할 것을 요구한다.

출처: Dudley, S.E. (2014a), "Opportunities for Stakeholder Participation in U.S. Rulemaking", George Washington Regulatory Studies Center, <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/opportunities-stakeholder-participation-us-regulation>

## 규제과정의 초기 단계

제안된 규칙제정에 대한 사전 공지의 유용성은 기관들이 때때로 제안된 규칙 제정 공지 초안을 작성하기 전에 규제 쟁점에 대해 오랜 시간을 소비한다는 사실을 지적한다. 다른 표시에는 *통합의제*에 장기 조치에 대한 섹션이 포함되고, 그에 대해 기관들이 적어도 12개월 동안은 규제 조치를 할 것으로 예상하지 않는다고 발표하는 것이 있다.<sup>14</sup> EPA에 규제 조치 발의와 제안된 규칙 제정 공지의 연방관보 게재 사이에는 거의 2년이 경과하는 경우도 드물지 않다(Cornelius and Furlong, 1992, pp. 113-138). 심한 경우, OSHA는 결정성 실리카가 규제의 최고 우선순위에 있다고 발표했지만, 2013년까지 공개 의견수렴을 위해 제안된 규칙을 발표하지 않았다(Dudley, 2014b, p. 7).

규제과정 초기에 기관들은 법령과 행정명령에 의해 요구된 분석을 수행한다. 이러한 분석에는 규제의 비용과 편익 영향 분석, 소형 법인에 대한 영향,<sup>15</sup> 환경 영향 분석이<sup>16</sup> 포함된다. 기관들은 종종 제안된 규칙 제정 공지 개발 전에 이해관계자와 협의한다. 제안된 규칙 제정의 사전 공지에 대한 의견수렴 외에, 기관의 공무원은 일방적 통신을 통한 이해관계자와 상호작용한다(Sferra-Bonistalli, 2014). APA에 의하면 일방적 통신은 "모든 당사자에 합리적인 사전 통지가 제공되지 않은 것에 대해 공공 기록에 있지 않은 구두 또는 서면 통신"이다.<sup>17</sup> DOT 규제를 분석한 결과 제3자와 기관의 의사결정 간 일방적 접촉이 때때로 규제정책 산출 내용에 미치는 영향이 "의제 구축과 "의제 봉쇄" 장치로 작용하는 증거를 발견한다.<sup>18</sup> 일방적 통신의 수용과 공개에 대한 기관의 정책은 아주 다양하며, 일부 기관은 다소 관대하고 다른 기관은 상당한 제한 하에 운영한다(Sferra-Bonistalli, 2014, p. 5). 행정절차 개선 담당기관인 미국 행정협의회 (ACUS)는 최근 "기관 인원과 일반인 사이의 비공식 통신은 전통적으로 행정절차법(APA) 섹션4, 5 U.S.C. § 553에 따른 수행되는 비공식 규칙 제정 진행의 중요하고 귀중한 측면이었으며, 그들은 "기관과 대중 모두에 대한 다양한 이득을 전달함"을 최근 관찰했다"(행정협의회 권고, 2014a). 그러나 ACUS는 또한 투명성 부족이 규제 과정의 완전성을 해칠 수 있음을 우려하며, 모든 기관이 "NPRM이 발표된 후 실질적인 모든 서면 통신이 적절한 규칙제정 명부에 포함되도록 보장하는 절차"를 포함한 일방적인 통신 처리를 위한 가이드라인 개발을 권장한다(행정협의회 권고, 2014a, 권고 2).

기관 공무원이 규제과정 초기에 이해관계자와 소통하는 한 가지 체계적인 방법은 자문위원회를 통하는 것이다. 자문위원회는 정부 밖 구성원으로 이루어진 기구로 행정부 내 의사결정자에게 "전문가 자문, 아이디어 및 다양한 옵션을 제공할" 책임을 진다.<sup>19</sup> 1972년 연방자문위원회법(FACA)의 지배를 받는 약 1천 개 위원회가 현재 운영 중이다.<sup>20</sup> FACA는 자문위원회가 다양한 유형의 이해관계자에 걸쳐 회원자격이 균형을 잡으라고 명령한다. 예를 들어, 1974년 안전한 음용수 법에 따라 EPA에 자문을 제공하는 국립음용수자문위원회는 주와 지방 물 기관, 상수도 및 기타 공급 기관 조직과 일반인 대표자가 같은 수로 구성된다.<sup>21</sup> 일반적으로 자문위원회는 이해관계자에게 기관의 자문 의제 설정에 참여하고 제안된 규칙 제정 공지의 내용에 대한 조기 토론에 기여할 기회를 제공한다 (Balla and Wright, 2001, pp. 799-812; Balla and Wright, 2000, pp. 167-187).

표 4.1에 언급한 바와 같이, 연방관보 게재 전에 정치와 경제에 중요한 효과가 있는 제안된 규칙 제정의 공지는 예산관리국에 있는 백악관 기관인 OIRA에서 심사해야 한다.<sup>22</sup> OIRA는 대통령의 우선순위와 일관성뿐 아니라 비용편익과 기타 분석적 근거에 대한 규제 조치의 평가를 담당한다. 심사과정에서, OIRA의 정책 분석가는 추가 옵션을 포함하거나 구하는 의견에 대한 질문을 포함하도록 수정된 공지를 제안하기도 하며, 가끔은 공개 의견수렴 기간을 상의하기도 한다.<sup>23</sup> 조치가 *연방관보*에 게재될 수 있으려면 OIRA가 기관 제출 심사에 대해 결론을 내린 후이다. 이 심사 과정에는 제안된 규칙 제정 공지를 위해서만이 아닌 최종 규칙을 위해서도 필요하다.

OIRA 공무원은 심사과정에서 이해당사자들과 회의 요청을 수락한다.<sup>24</sup> 이러한 통신은 기업과 산업 협회와 정기적인 회의로 대부분 구성되어 있지만, 소비자, 환경 보호주의자 및 NGO와도 발생한다.<sup>25</sup> 모두 OIRA의 규제 조치 심사에 대해 가장 두드러진 영향을 행사하는 경우는 경제적 이해와 폭넓은 사회적 지지 층을 대표하는 회의이다.(Balla et al., 2011, p. 166).

표 1에서 강조한 바와 같이, PRA 및 SBREFA는 규제 개발 시 이해관계자 참여를 위한 초기공간을 제공한다. PRA는 기관에 "60일의 연방관보 공지를 제공하고, 그렇지 않으면 각 제안된 정보 수집과 관련된 공공 구성원 및 영향을 받는 기관들과 협의한다."<sup>26</sup> 발표기관과 OIRA는 모두 다음에 대한 여론을 받아들인다: i) "제안된 정보 수집이 그 정보가 실질적인 효용이 있는지를 포함하여 기관의 적절한 수행과 기능을 위해 필요한지 여부" ii) "제안된 정보 수집 부담에 대한 기관 추정의 정확성"과 정보가치 향상 또는 보고 부담 최소화 방법.<sup>27</sup> 기관들은 10명 이상의 일반 구성원한테서 정보를 수집하기 전에 통제번호 형태로 OIRA 승인을 얻어야 하며, 3년마다 통제번호를 갱신해야 한다.<sup>28</sup>

SBREFA는 제안된 규칙 제정 공시 게재 전에 영향 받는 소기업으로부터 중소기업지원실을 통해 EPA와 OSHA 두 기관이 입력을 접수하라고 요구한다. 2010년 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)은 새로 만들어진 CFPB를 중소기업지원심사(SBARs)가 적용되는 기관들에 추가했다.<sup>29</sup> 미래 규제가 상당히 많은 소형 법인에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되면, SBREFA는 제안된 규칙과 관련 기관 분석을 심사하기 위해 기관과 OIRA, 중소기업지원실 대표자들과 함께 EPA, OSHA, CFPB에 SBAR 패널을 소집하라고 요구한다. 이 패널은 또한 중소기업 대표자들한테서 자문을 구하고 보고서를 준비한다. 이 보고서는 규제 개발 중에 고려되어야 하며, 규칙 제정 공공 기록에 포함되어야 한다(Dudley and Brito, 2012).

## 이해관계자 참여의 사후공포

규제는 연방관보 게재 후 최소 30일 동안은 일반적으로 효력이 발휘되지 않는다. 의회는 주요 규칙에 대해서는 최소 60일 기간을 요구한다.<sup>30</sup> 기관들은 연방관보에 완성된 규제조치를 보낼 때 GAO와 의회에 제출해야 한다.<sup>31</sup> 의회는 규제조치 접수 후 영업일 기준 60일의 촉진 절차에 따라 불승인 합동 결의를 할 권한이 있다.<sup>32</sup> 비록 한 가지 조치인 경제에 대한 DOL 규제가 불승인 결의 제정에 의해 무효화되더라도,<sup>33</sup> 의회는 수십 개의 불승인 결의를 도입했다.<sup>34</sup> 일부 경우에, 불승인 결의 통과 위협은 기관이 규제 조치를 수정하도록 하지 않을 수 없게 한다(Balla, 2000, pp. 424-448).

이해관계자는 규제조치의 요건에 대해 법원에서 흔히 교정을 요구한다. 예를 들어, EPA 규정의 약 1/4이 법적 정당성의 도전을 받고 있다(Coglianesse, 1997, p. 1298). APA는 다수의 근거에 따라 법원에서 기관의 조치 무효화를 허용한다 (Dudley and Brito, 2012, pp. 48-50). 이 기준들에는 임의의, 변덕스럽고, 헌법에 어긋나며, 법적 권한을 초과하며, 절차 요건에 따라 개발되지 않은 조치들이 포함된다.<sup>35</sup> 사법 심사는 규제 과정 중 공개 여론수렴의 분석과 검토를 포함한 기관에 의해 개발된 행정 기록을 크게 강조한다(Beck, 2013). 사법 심사에 따라 규제는 재고를 위해 종종 반송된다.

APA는 이해관계자가 기관들에 규제 조치의 발표, 수정 또는 철회를 청원할 기회를 제공한다.<sup>36</sup> 기관들은 이해관계자 청원의 접수, 검토, 대응에 대한 절차를 수립할 것으로 기대된다.<sup>37</sup> 청원 제출과 해결에 대해 이해관계자와 기관에 관해 알려진 것이 거의 없다.<sup>38</sup>

### 공지 및 의견수렴 절차의 진화

공지 및 의견수렴 과정은 "현대 정부에서 가장 위대한 발명" 중 하나로 불린다(Kenneth, 1976, p. 65). 기관들에게 규제 공표 전에 공지를 의무화함으로써, APA는 규칙제정과정에서 투명성 측정을 제도화하고 있다. 이해당사자들이 기관의 제안에 대한 의견 제출을 허용함으로써, APA는 개방성과 공정성과 같은 원칙에 근거한 참여 환경을 수립한다.

수십 년에 걸쳐 공지 및 의견수렴 절차는 상당히 진화해왔다. 기관의 기본 공지와 여론수렴 템플릿은 유지되지만 추가 요소가 APA 요구 사항에 첨가되고 있다. 이 요소들은 사법 결정, 의회 입법, 대통령 행정명령을 통해 제정되고 있다. 기관들이 제안된 규칙 제정 공지에 대해 공공의 의견제출을 구하는 APA의 일반 요건이 기관들은 "중요성의 임계 요건"을 통과시키는 의견에 대응해야 함을 의미한다고 법원에 의해 해석되고 있다(McGarity, 1992, p. 1400). 의회는 규제탄력성법(RFA)에서 기관들이 중요한 모든 규칙들이 중소기업에 미치는 영향의 설명과 부담이 적은 대안을 조사하는 분석 작성을 의무화하고 있다.<sup>39</sup> OIRA의 규제 심사는 현대 행정법과 절차에서 가장 중요한 발전 중 하나로 불린다(Pildes and Sunstein, 1995, p. 3).

어떤 면에선, 이 발전은 APA에 의해 만들어진 "유연하고 효율적인" 프로세스가 "경직되고 부담이 많은" 노력으로 변형되고 있다(McGarity, 1992, p. 1385). 이런 시각에 의하면, 기관들이 사법부, 의회 및 대통령 검열을 통과하는 조치를 고안하기 위해 여러 해를 소비하는 것이 드물지 않다(McGarity, 1992, pp. 1387-1391). 그렇지만 이러한 예에도, 기관들은 수십 년 동안 전반적으로 현저하게 느리지는 않은 속도로 계속 규칙을 제정하고 있는 실정이다(Yackee and Yackee, 2010, pp. 261-282).<sup>40</sup>

공지 및 의견수렴 외에 기관들이 조치를 행하는 한 방법은 지침 문서 발표와 같은 경로를 통하는 것이다. APA는 공지 및 의견수렴 절차에서 "해석 규칙"과 "정책 강령"을 면제한다. 이러한 문서가 법 효력을 지녀서 법적으로 구속하지는 않지만, 실제적인 효과가 있을 때가 많다(Dudley and Brito, 2012, pp. 38-39). 지침 문서를 통해, 기관들은 이해관계자에게 기존 규제 요건과 이행 관행을 해석하는 방법에 대한 조언을 제공한다.

(백악관 예산관리국, 2007). 지침 문서는 역사적으로 APA 요구사항이 적용되지 않았기 때문에, 제안된 규칙제정에 대해 다량의 의견 제출로 요약되는 이해관계자 감시가 가장 두드러진 상황에서 기관들에 공지 및 의견수렴 외에 구속력 있는 효과가 있을 수 있는 조치를 행할 기회를 제공하고 있다(Hamilton and Schroeder, 1994, pp. 111-160). 공지 및 의견수렴을 회피할 기회가 부시(George W. Bush) 대통령이 특별히 큰 경제 영향이 있는 지침 문서는 발효 전에 APA 요건을 적용한 이후 계속해서 최근에는 어느 정도 줄고 있다(백악관 예산관리국, 2007)..

## 여론수렴 과정

규제과정에서 이해 관계자 참여의 수단으로 공지 및 의견수렴 과정의 지속적인 중심성을 감안할 때, 여론수렴의 여러 측면을 고려하는 것이 중요하다.

이 측면들에는 의견 수렴 기간을 설정하고 활용하는 기관과 이해관계자 행동이 모두 포함된다.

## 의견 제출 및 게시

역사적으로 이해관계자는 우편과 직접 전달을 통해 기관에 대중의 의견을 제출했다. 이러한 전통적인 방식의 의사소통은 공지 및 의견수렴 과정에 계속 활용되고 있다. 예를 들어, 2014년 10월 6일 연방관보에 게재된 제안된 규칙 제정 공지에서, EPA는 이해관계자에게 철합금 생산 배출 기준의 의견 제출에 대해 다수 옵션을 제공했다.<sup>41</sup> 이 옵션에는 우편, 팩스, 택배, 직접 전달이 포함된다. 2011년 1월 18일 오바마 대통령이 공포한 행정명령 13563은 기관들에 의견 접수 시 인터넷을 이용하라고 권장한다.<sup>42</sup> 이런 권장과 일관되게, 이해관계자는 Regulations.gov 또는 지정된 EPA 이메일 주소로 제안된 철합금 기준에 대해 의견 제출을 선택할 수도 있다.

여론접수 관련 관행은 기관마다 차이가 있다. EPA 외에 두 개 기관에서 2014년 10월 6일 연방관보에 제안된 규칙을 게재했다. 이 기관 중 하나인 USDA 농무부마케팅지원청(AMS)은 이해관계자에게 우편, 팩스, regulations.gov의 3가지 옵션을 제공했다.<sup>43</sup> 다른 기관인 미국항공우주국은 이해 관계자는 Regulations.gov.을 통해서 의견을 제출해야 한다고 지정했다.<sup>44</sup>

행정명령 13563은 또한 정보의 "공개 교환"을 요구하며, 그렇게 하여 제안된 규칙에 대해 의견을 제출하는 개인과 조직을 포함한 규제 과정 참여자 시각이 기관의 최종 결정 전에 공개한다. 기관들은 전형적으로 두 가지 주요 장치를 통해 대중이 이용할 수 있도록 의견을 제시한다. EPA에 제출된 의견은 Regulations.gov를 통해 인터넷에서 볼 수 있으며, 워싱턴 DC에 있는 기관의 인쇄 본에서도 볼 수 있다.<sup>45</sup> AMS에 제출된 의견에 대해서도 같은 방식이 유효하다.<sup>46</sup>

## 의견수렴 기간

APA는 최소 의견수렴 기간에 대한 법적 요건을 설정하지 않는다. 행정명령 12866은 가장 중요한 기관 공지에 대해 의견을 제시하기 위한 "의미 있는 기간"을 "60일 이상"으로 정의한다. 오바마 대통령은 행정명령 13563에서 이 원칙을 재확인하면서 의견수렴 기간을 "최소 60일"로 요구했다.

이러한 기본 기대에도 불구하고, 어떤 행정명령도 모든 상황에 대해 60일 의견수렴 기간을 의무화하지는 않았다. 예를 들어, 행정명령 13563은 의견수렴 기간을 "타당하고 법이 허용하는 범위까지" 60일간으로 권장한다.<sup>49</sup> 법적 기한과 기관들이 신속한 조치에 대해 내부 또는 외부 자극에 직면하는 다른 상황을 감안하면, 의견수렴 기간은 기관들과 규제 과정에 따라 상당한 차이가 있다.<sup>50</sup>

일부 기관은 60일이 넘는 의견수렴 기간을 제공하는 표준운영절차를 명시하고 있다. EPA의 의하면, 공지에 대한 의견수렴 기간이 전형적으로 60일에서 90일이다. DOT의 정책은 60일 이상의 의견수렴 기간을 허용하고 더 짧은 기간에 대한 근거를 제공한다.<sup>51</sup> 특정 기관의 이러한 발표에도 불구하고, 연방기관의 평균 의견수렴 기간은 39일로서, 최근 대통령이 요구한 최소 60일보다 짧다(Balla, 2011a, p. 5). 경제적으로 중요한 제안된 규칙 제정에 대한 공지의 평균 의견수렴 기간은 45일이다(Balla, 2011b).

### **여론수렴 규모**

규제가 개발되는 현재 환경을 감안하면, 제안된 규칙 제정 공지에 대한 공개 의견수렴은 어느 정도 수준으로 발생하는가? 가끔, 이해관계자는 기관의 공지에 대해 공동으로 수십만 또는 수백만개의 의견을 제출한다. 예를 들어, 연기 없는 담배와 기타 제품을 포함하는 담배 정의에 대한 미국식품의약국의 제안된 규칙 제정 공지로 79,286개의 의견을 접수했다.<sup>52</sup> 미국연방통신위원회(FCC)는 제안된 망 중립성 규제에 대해 백만개가 훨씬 넘는 의견을 접수했다(Nagesh, 2014). EPA는 발전 장치에서 나오는 온실가스 배출 규제에 대한 제안에서 250만개의 의견을 접수했다(미국 환경보호국, 2014, pp. 1352-1354).

이처럼 비전형적인 다량의 규제절차 외에, 이해관계자는 기관의 공지에 대응하여 얼마만큼의 의견을 제출하는가? 대부분의 제안된 규칙 제정 공지는 상당히 제한적인 수의 의견이 접수된다. 예를 들어, 미국 에너지국의 식기 세척기에 대한 에너지 보존 기준 설정의 제안된 규칙 제정 공지는 경제적으로 중요하지만 70개 의견이 접수되었다.<sup>53</sup> 클린턴 행정부 시절 3개 기관이 발표한 11개 규칙에 대한 중요한 분석을 보면 268개가 넘는 의견이 접수된 제안된 규칙 제정 공지가 없었다(Golden, 1998, p. 252). 이 규칙들에 대해 제출된 의견의 중간값은 12였다. 다른 공개적 의견수렴 연구도 유사한 결과였다. 1996년 14개 기관들이 발표한 42개 규칙 분석을 보면 제안된 규칙 제정 공지에 대응하여 제출된 의견의 중간 값은 19였다(West, 2004, p. 79). 1995-97 및 2001-2003의 두 3년 기간 동안 DOT에 의해 완료된 463 조치 분석을 보면 평균 13개 의견이 제안된 규칙 제정 공지에 대응하여 제출되었다(Balla and Daniels, 2007, p. 57). 최근에는 정보통신기술(ICTs)로 이해관계자들이 제안된 규칙에 대해 의견을 제시하기가 훨씬 쉽고, 그에 따라 의견 제시가 상당히 증가할 수 있다. 이런 가능성은 본 장의 뒷부분에서 다루겠다.

## 이해관계자 유형별 참여

전체적인 의견 제시 수준 외에도, 공지 및 의견수렴의 현저한 측면이 이해 관계자 유형에 따라 의견 제시가 변하는 경향이 있다. 이 측면에서 중심 쟁점은 규제대상 법인과 업계 이익단체가 소비자와 환경보호론자, NGO에 비해 의견 제시에 얼마나 더 적극적이냐 하는 것이다. 증거를 보면 비즈니스 조직이 어떤 경우에는 다른 사회 부문보다 더 적극적이었고, 기관에서 다양한 이해관계자로부터 의견을 접수하는 것이 드물지는 않았다.

클린턴 행정부 동안 3개 기관이 발표한 11개 규칙에 대해 앞에서 언급한 중요한 분석을 보면 기업의 참여가 다른 유형의 이해관계자의 의견 제시보다 일률적으로 더 많지는 않았다(Golden, 1998). EPA와 미국고속도로안전관리국에서 발표한 규칙에 대해 업계 관계자의 2/3에서 100%가 제안된 규칙 제정에 대한 개별 공지에 대해 의견을 제출했다. 이 기관들의 공지 대다수에 대해, 시민 이익단체들은 단 하나의 의견도 제출하지 않았다. 이와는 대조적으로 미국 주택도시개발부에 의해 회람된 규칙제정공지에는 시민과 기타 NGO는 비교적 다수가 의견을 제출했고, 기업과 무역협회, 기업연합에서는 참여가 적었다. 마찬가지로 DOT 및 DOL 내부 기관들에 의해 발표된 30개의 제안된 규칙 제정 공지 분석을 보면 57%가 넘는 기업에서 의견을 제출했다(Yackee and Yackee, 2006, p. 133). 비기업 및 비정부 관계자는, 비교해 보면, 22%의 의견을 차지했다.

보다 최근에는 제안된 규칙제정공지가 소비자, 환경 보호론자, NGO로부터 다량의 의견을 발생시킨 예도 있다. 예를 들어, 전기사업자의 온실가스배출을 제한하는 2012년 제안에 대해 EPA에서 접수한 절반이 넘는 의견을 더 엄격한 기준을 주장하는 개인, 환경 조직에서 제출했다.<sup>54</sup> OSHA는 결정질 실리카의 허용 노출 수준을 낮추는 제안에 대해 1675개 의견을 접수했는데, 그 중 1/4은 제안의 엄격성에 반대하는 건축업계 고용주와 직원이 제출했다.<sup>55</sup>

## 의견 제출 시기

이해관계자가 일반적으로 기관에 의견을 제출하는 의견 기간 마감 직전까지 기다린다는 주장이 자주 제기된다. 한 전문가가 언급한 바와 같이, 이익단체들은 "조직 간 대응을 조정할 시간이 필요하거나 전문 의견을 만드는 데 필요한 연구를 위한 자금 지출을 허용할 시간이 필요할 수 있는 대형 조직일 때가 많다"(Lubbers, 2006, p. 297). 의견수렴기간 직전에 제출된 의견은 기관의 의사결정자에 대해 상당한 비판을 추후에 제기할 수 있는 반대 이해관계자를 포함한 다른 이해관계자의 조사로부터 자연스럽게 방어된다. 이러한 비판에 노출되더라도, 의견수렴기간 초기에 제출된 의견은 이해관계자에게 의제를 설정하여 의견수렴 기간 중 기관의 결정자에 의해 고려될 주장과 증거의 성격에 영향을 미칠 기회를 제공한다.

연구를 보면 가장 많은 제출이 집중되는 시기는 의견수렴기간 마감일이다 (Balla, 2011a, p. 31). 약 1/5의 의견이 마감일에 제출된다. 1/3의 의견이 의견수렴 기간 마감일과 마감 전 3일동안 제출된다. 다른 극단에서는 약 제출의 20%가 의견 기한 50일 이전에 제출되었다.

이 비율은 이해관계자 유형에 따라 차이가 난다(Balla, 2011a, p. 31). 개인들이 제출한 약 1/4의 의견이 의견수렴 기간 마감일과 마감 3일 전 중 하루에 제출된다. 조직에서 제출한 의견은 제출의 50%가 이와 같은 날에 제출되었다.

### **의견 회람과 대응 의견수렴 기간**

제안된 규칙제정에 대한 의견개진을 통한 이해관계자 참여의 한계 중 하나는 소통이 기관의 의사결정자에게로의 이해관계자측의 정보 제공으로 제한된다는 점이다. 공지 및 의견수렴 과정 내 심의 참여를 촉진하기 위한 두 가지 접근법은 의견의 적시 회람과 응대 의견수렴 기간의 활용이다.

의견수렴기간 중 의견의 적시 회람은 이해관계자에게 다른 이해관계자가 제출한 주장과 의견을 조사하고 대응할 기회를 제공한다. DOT는 Regulations.gov 제출 후 8시간 내 의견 게시가 목표이다.<sup>56</sup> FCC와 같은 기타 기관은 모두 제출 후 서둘러서 인터넷에 의견을 게시하는 것을 목적으로 한다(Balla, 2011a, p. 15).

의견 게시 분석을 보면 의견이 Regulations.gov에 평균 14일 후에 게시되었다 (Balla, 2015). 의견의 약 1/4이 접수된 날 또는 그 다음 날 게시되었다. 절반이 넘는 의견이 제출 1주 내에 게시되었다. 의견 게시의 적시성은 기관마다 상당한 차이가 난다. DOT 의견은 평균 4일 내에 게시되었다. 이와는 대조적으로, USDA 내 기관인 미국동식물검역소는 전형적으로 의견을 8일 내에 게시한다. EPA는 게시 기간이 38일을 의미한다.

기관들은 때때로 이해관계자에게 대응 의견수렴 기간 중 의견을 제출할 기회를 제공한다. 대응 의견수렴 기간은 제안된 규칙 제정 공지에 부가되어 의견수렴 기간 마감일을 넘어 연장된 이해관계자 참여에 대해 지정된 기간이다. 대응 의견수렴 기간의 목적은 이해관계자가 이전에 제출한 정보를 회람하여 다른 이해관계자로부터 이 정보에 대한 대응을 구하는 것이다. 이러한 회람에 대해 "의견 제출자들이 다른 사람의 의견에 접근할 수 있으면 의견들이 더 집중되고 유용할 수 있다"는 주장이 있어왔다" (Lubbers, 2006, p. 312).

대응 의견수렴 기간을 직접 경험한 FCC 공무원에 의하면, 대응 의견수렴 기간은 의사결정자에게 이해관계자 선호에 관한 정확한 정보를 제공하는 초기 의견 제출을 장려한다(Balla, 2011a, p. 12). 예를 들어, 대응 의견수렴 기간의 존재를 감안하면, 이해관계자는 과격한 주장을 하는 의견을 제출할 가능성이 낮다. 다시 말해서, 이해관계자는 가장 중요한 관심사에 관한 주장과 증거와 이상세계에서 어떤 점이 자신들이 선호하는 결과인지 직접 언급할 가능성이 더 높다. 이런 구별의 이유는 대응 의견수렴 기간이 사실적 및 분석적 근거에 대해 도전 받는 가능성까지 처음의 접수를 개방하기 때문이다. 스스로 의견에 응답하는 것에 관해서, FCC 공무원은 쟁점들이 가장 본질적인 요소들로 좁혀질 때는 대응 기간 중이라는 점에서 이 제출들이 처음 의견보다 더 바로 유용할 때가 많다고 주장한다.

## 여론의 영향

연구를 보면 여론이 기관의 의사결정에 상당한 영향을 미치는 사례들을 찾을 수 있다. 유기농 제품 시판에 대한 규제 조치에서, USDA는 제안된 규칙 제정 공지에 대한 수십 만 개의 의견을 접수한 후 도매 변경을 제도화했다(Shulman, 2003, p. 255). 농무부 장관에 의하면, "유기농 농부와 소비자가 우리 국가 표준을 거부하면, 우리는 실패한다" (Shulman, 2003, p. 255).

연방선거위원회, 원자력규제위원회, 재무부에 의해 행해진 3개의 규제조치 분석을 보면 기관들의 반응성은 의견에 포함된 정보의 정교함에 비례하여 발생한다(Cuellar, 2005, p. 414). 정교한 의견은 규제조치의 법적 토대에 대한 지식, 논리적 주장 제공, 제출되고 있는 의견과 직접 관련된 법/정치/경험 정보 등의 다수 특성으로 구별된다.

기관 의사결정자가 정교한 의견에 대해 일상적으로 대응한다는 이 발견은 자연적으로 기관의 응답성 규모에 관한 질문을 하게 만든다. 일반적인 문제로서, 의견에 대한 대응으로 제안된 규칙에 대해 기관이 만든 변경은 "작고 고통스러우며, 혁신적이고 추가적이기보다는 줄이는 경우가 많다"(West, 2004, p. 67). 클린턴 행정부 동안 3개 기관이 발표한 11개 규칙에 대해 앞에서 언급한 중요한 분석을 보면 제안된 규칙 대부분이 어떤 면에서 변경되더라도, 단 한 개 공지만이 중요하다고 합리적으로 간주될 수 있는 방법으로 변경되었다(Golden, 1998, p. 260). 우리의 연구를 보면 제안된 규칙에서 도매 변경은 빌 클린턴과 조지 부시(George W. Bush) 행정부 중 드물었다(Shapiro, 2007).

소비자, 환경 보호론자, NGO가 제출한 주장과 증거보다 규제대상 법인과 업계 관계자가 제출한 의견이 기관의 의사결정에 얼마나 더 큰 영향을 미치는 지에 대해서는 증거에 따라 정도가 상이하다. 일부 연구를 보면 의견수렴 과정에서 "과도한 비즈니스 영향"이 일반적으로 나타나지는 않았다(Golden, 1998, p. 262). 이러한 제한된 영향의 한 이유는 비즈니스 이해는 내부적으로 흔히 나뉘어서 기관 의사 결정자에게 명확한 압력을 발휘하지 않은 점이다. 다른 연구를 보면 대조적으로 "기관들은 비즈니스 의견제시자가 표시한 희망에 맞추어 최종 규칙이 변경되는 듯하지만, 다른 종류의 이해관계에서 표현한 선호에는 맞추어 변경하지 않는 듯했다"(Yackee and Yackee, 2006, p. 135). 이러한 차이는 의견제시자의 정체성에 대한 직접적 반영이라기보다는 서로 다른 종류의 이해관계자가 제출한 의견의 상대적 정교화의 함수일 가능성이 있다.

## 이해관계자 참여의 혁신

최근 수십 년간, 규제과정에서 두 가지 혁신이 이해관계자 참여의 기본적인 변형을 보장해왔다. 이 수단들은 협상을 통한 규칙제정과 ICT이다. 이 두 수단 모두에 대해, 실제는 기대와 완전히 일치하지는 못했다.

## 협상된 규칙제정

제안된 규칙제정에 대한 의견개진을 통한 이해관계자 참여의 중대한 한계는 기관의 제안이 개발되고 의사결정자의 견해가 굳어진 후 의견이 과정에서 상대적으로 늦게 제출된다는 점이다.<sup>57</sup> 규제과정에서 조기에 이해관계자 참여를 이끌어내고, 참여를 더 신중하고 깊게 참여하도록 하는

한 접근법은 협상을 통한 규칙 제정이다.<sup>58</sup> <1996년 협상을 통한 규칙제정>의 성문화된 협상을 통한 규칙제정에서, 기관들은 제안된 규칙에 대한 합의도출을 맡은 협상을 통한 규칙제정 위원회 설립을 연방관보에 게재한다. 이해관계자는 일반적으로 25명 이하의 회원으로 구성된 협상을 통한 규칙제정 위원회의 구성원에 신청함으로써 기관 공지에 대응한다. 일단 기관에서 협상된 규칙제정과정을 수립하면, 위원회 회원들은 회원 간 만장일치로 결정하는 규칙안을 고안한다. 일단 위원회가 합의에 도달하면, 기관은 협상된 결정을 제안된 규칙 제정 공지로 게재한다. 그 후 이 공지는 일반적인 공지 및 의견수렴 프로세스를 따른다.

협상을 통한 규칙제정의 장점으로 추정되는 것 중 하나는 후속 공지 및 의견수렴이 신속하고 특별한 일 없이 통과된다는 것이다. 이해관계자가 제안된 규칙제정공지를 만드는 수단으로서 공동심의회에 참여하는 점을 감안하면, 의견수렴 기간은 매우 중요한 의견을 거의 만들지 못하며, 그 결과, 기관들은 규제조치를 최종 결정하는 데 거의 어려움을 겪지 않는다. 특정 통계의 관점에서, 협상된 규칙이 비교적 짧은 기간의 의견수렴기간과 연관되고 공포 후에 상대적으로 적은 소송제기가 예상된다(Harter, 1982).

일부 측면에서 협상을 통한 규칙제정 경험은 긍정적이었다. 예를 들어, 이해관계자는 협상을 통한 규칙제정을 높은 품질의 정보와 규제과정에서 이해 관계자 학습 측면에서 높은 점수를 주었다(Langbein and Kerwin, 2000). 심의 참여의 이득은 이해관계자가, 협상을 통한 규칙제정에 참여한 후, 정부의사결정의 복잡성과 다른 이해관계자가 취한 입장을 더 잘 이해한다는 점에서, 분명하다(Langbein and Freeman, 2000). 이런 이득에도 불구하고, 협상을 통한 규칙제정이 기관에서 규정을 개발하는 데 걸리는 시간이나 규제 공포 후 이해관계자 소송의 확산을 줄인다는 증거는 거의 없다(Coglianesse, 1997, pp. 1255-1349).

수십 년에 걸쳐, 이해관계자와 기관 의사결정자의 협상 준비와 참여에 비교적 많은 비용이 든다는 부분적인 이유로 기관들은 정기적인 기준으로 협상을 통한 규칙제정을 활용하지 않고 있다(Lubbers, 2008; Kerwin and Furlong, 2011). 게다가 규칙 개발에 대한 이 접근법이 분석요건 충족을 위해 기관들이 책임지도록 할 능력을 줄일지도 모른다는 걱정 때문에 OIRA 공무원은 협상을 통한 규칙제정에 일반적으로 저항해왔다(조지워싱턴대학, 규제연구센터와 Bertelsmann Stiftung, 2011). OIRA는 모든 종류의 이해관계자가 협상을 통한 규칙제정 위원회에 참석하지는 않아서 과정의 대표성을 훼손할 것을 또한 걱정한다.

## **정보통신기술**

이해관계자 참여를 위한 제도화된 주요 수단으로서 공지 및 의견수렴 과정의 지속적인 중요성을 감안하면, ICT가 규제과정 변화를 가져올 가능성에 대해 지난 수십 년간 관심이 주어졌다. 한 관점으로 볼 때, 심의결정과정에서 정보참여와 이해관계자 참여의 수단으로 모두 인터넷이 참여를 약속한다(Coglianesse, 2005). 한 정책 결정자가 말했듯이, "기술이 모든 미국인과 표현할 의견에 대한 정부 관계의 문을 활짝 열고 있다."

전자 규칙제정은 자주 폐쇄적이 되는 과정을 민주화하며, 관심 있는 시민이 우리 모두에게 영향을 미치는 규칙 형성 참여가 가능하게 한다"(Balla and Daniels, 2007, p. 47). 이와는 대조적으로, 다른 사람은 인터넷이 "공지 및 스팸"의 비용이 들고 효과가 없는 사이클에 의존함으로써 규제과정에 해로운 영향을 미친다고 걱정한다" (Noveck, 2004, p. 441 ). 여전히 다른 사람들은 기술과 규제과정 간 관계가 규제와 참여 맥락이 체계적으로 차이가 날 가능성이 높음을 시사한다(Shane, 2004, pp. xi-xx).

기술과 규제과정 간 관계를 평가할 때, 두 개의 폭넓은 ICT 종류를 구분하는 것이 중요하다. 한 종류는 기존 종이 기반 프로세스를 디지털화한다(Coglianesse, 2005, p. 41). 예를 들어, 제안된 규칙 제정 공지와 최종 규칙은 수년 동안 연방관보 온라인 포털을 통해 접근할 수 있다.<sup>60</sup> 그러나 1990년대 중반 전에 연방관보는 일보 게재 인쇄본을 구독하는 도서관에서만 공개적으로 이용할 수 있었다. 마찬가지로, 택배와 우편을 통해 기관에 의견을 전달했던 이전 시대와는 대조적으로 현대 여론수렴은 기관 웹사이트와 Regulations.gov 등의 온라인 포털을 통해 주로 발생한다. 이런 측면에서, 기존 기능을 디지털화한 ICT가 규제과정에 대한 공개 접근과 이해관계자의 기관 의사결정에 참여할 능력을 크게 개선하고 있다.

다른 종류의 ICT는 규제과정양상의 본질을 변형시킨다(Coglianesse, 2005, p. 43). 예를 들어, 이러한 변형은 새로운 이해관계자들을 규제과정에 포함하고 참여하는 이해관계자의 심의 관여를 심화함으로써 발생한다. 이런 측면에서, ICT의 변형 효과에 대한 상당한 불확실성이 존재한다. DOT가 의견수렴 제출과 보관 체계를 온라인으로 옮길 때, 기관에 의해 접수된 의견 총 수가 극적으로 증가했다 (Skrzycki, 2003). 그러나 이런 증가는 각기 우편과 인터넷을 통한 수만 개의 의견을 접수하는 주로 제안된 규칙 제정의 두 외부공지의 존재에 의해 주도되었다(Balla and Daniels, 2007). 의견 제출을 보다 일반적으로 인터넷 이전과 인터넷 이후 기간으로 비교하면, 의견의 전체 분포가 놀랍게도 유사하다. 의견의 중앙값은 인터넷 이전은 12개이고, 인터넷 이후는 13개이다. 대부분의 제안된 규칙 제정 공지는 두 기간 모두 100개 이하의 의견을 접수했다(Balla and Daniels, 2007).

일반적으로 의견양에 대한 ICT의 주요 영향이 대량의 의견을 유달리 접수하는 제안된 규칙 제정 공지 맥락으로 표현된다. 이전 시대에는 수만 또는 수십만 개의 대량 의견 운동이 가끔 이루어졌다. 예를 들어, 1991년에 의료자금조달청에서 연방관보에 메디케어 의사 서비스 요금을 게재했다(의료자금조달청, 1991, pp. 25792-25978). 약 95,000개 의견이 이 공지에 대한 대응으로 접수되었다(Balla, 1998, p. 666). 더 최근에는, 앞에서 강조한 바와 같이, EPA 및 FCC를 포함한 기관들에서 특별히 두드러진 규제 조치에 대해 1백만이 넘는 의견을 접수하고 있다.

ICT는 공지 및 의견수렴 과정에서 이해관계자 참여의 심의성격을 기본적으로 변형시키지 않고 있다. 연구를 보면 전자 의견이 전통적인 종이 기반 의견보다 정보 찾기, 다른 이해관계자의 의견 검토, 설정된 입장 변경과 같은 요소들에 의해 측정된 것보다 더 신중하지 않음을 시사한다(Schlosberg, Zavestoski, and Shulman, 2007, pp. 37-55). 신중함의 결여는 조직된 이해 그룹에 의해 오프라인과 온라인 모두에서 시작된 대중의견 제시운동이 특히 명백하다.

최근 들어 다수 프로젝트가 공지 및 의견수렴 프로세스와 여론수렴 방식을 보다 더 근본적인 방식으로 변형하려고 노력했다. 예를 들어, Regulations.gov에서 규제 문서와 명부에 대한 응용프로그램 인터페이스(APIs)를 제공한다.<sup>61</sup> 이 API들은 사용자가 regulations.gov와 통합된 앱을 개발할 수 있게 한다. 이러한 앱은 "대중이 기관들의 규제문서와 규제과정 중 제출된 관련 여론을 활용하여 연방 규제 프로세스에서 발견하고, 이해하고, 참여하는 방법"을 개선하는 것을 보장한다.<sup>62</sup> Docket Wrench는 Sunlight Foundation 프로젝트로서 이러한 앱 중 하나이다. Docket Wrench는 사용자가 수백 만개의 규제문서를 검색할 수 있게 한다. Docket Wrench는 텍스트로 유사 문서를 함께 그룹화하여 이익단체에 의해 조직된 여론운동에서 얻어진 의견 중에서 중복된 의견과 고유하고 실질적인 의견과의 구분을 쉽게 한다.<sup>63</sup>

기관들은 규제과정 중 페이스북과 트위터와 같은 소셜미디어를 정기적으로 이용한다. 예를 들어, 수천 개의 소셜미디어 계정이 기관에 등록되어 있고, EPA 단독으로 수십 페이지와 피드를 운영한다(Herz, 2013). 웹 2.0을 향한 이런 전환은 지식이 "널리 사회에 확산되고 공무원이 확산된 지식 접근에서 도움을 얻는", 오바마 대통령의 열린 정부 제안서에 의해 권장되고 있다. 그러나 실제로 기관들의 노력은 페이스북 페이지와 트위터 피드가 기관의 정보 전달을 지향하고 있다는 점에서 소셜미디어의 이상에는 크게 못 미치고 있다.(Herz, 2013). 다시 말해서, 기관들은 이해관계자 정보수집이나 규제과정에 신중한 참여에 대한 소셜미디어 관심에는 거의 기여하지 않고 있다.

규제의사결정 관련 가장 정교한 앱 중 하나는 Regulation Room이다. Regulation Room은 규제과정에 이해관계자 참여 정도 및 질을 개선하기 위해 인간의 노력과 웹 2.0기술을 적용한 코넬 로스쿨에 기반을 둔 프로젝트이다.<sup>65</sup> 제안된 규칙제정 공지 게재 이전에 Regulation Room은 전통매체와 소셜미디어 모두를 통해 이해관계자일 가능성이 많은 개인과 조직에 광고한다(Solivan and Farina, 2013). Regulation Room은 자체 웹사이트에 제안된 규칙제정 공지의 매우 전문적인 내용을 폭넓은 대중들이 접근할 수 있는 언어로 번역한다. Regulation Room은 또한 제안된 규칙제정 공지에 관해 온라인 토론을 시작하고 사회를 본다. 이 토론 말미에 Regulation Room은 토론의 핵심내용을 문서에 담아 공공의견으로 기관에 제출한다. 이 접근법을 통해 Regulation Room은 공지 및 의견수렴 과정에 참여하는 이해관계자 유형을 늘리고 이해관계자들의 신중한 참여를 촉진한다. Regulation Room이 각종 웹 2.0 기술을 혁신적으로 사용하기는 하지만, 이 프로젝트를 이행에 상당한 사람의 노력이 필요하다. 그 결과, Regulation Room 프로토콜은 지금까지 총 6개 규제조치에 적용되고 있다.<sup>66</sup> 일반적으로 ICT이 바뀔 것이라는 전망에도 공지 및 의견수렴 과정은 지금까지 전자규칙결정 시대에 들어선지 20십 년간 근본적으로는 같은 상태를 유지하고 있다.

## 이행 및 집행

대체적으로, 규제를 제정하는 기관이 이행 및 집행도 담당한다. 기관들은 규제 대상기관들이 규제조치를 준수하도록 보장하는 책임을 지는 전용 집행 사무소를 둔다.

예를 들어, EPA는 위반에 관해 규제대상기관에 통지하기 위해 시민행정조치를 활용한다. 이러한 미준수가 계속되면, 기관은 법무부와 협력하여 벌금이나 징역형으로 이어질 수 있는 민형사상 조치를 취한다.<sup>67</sup>

규제집행은 연방기관과 주 정부 간 협력을 필요로 할 때가 많다. 예를 들어, EPA는 국가적 차원에서 대기품질표준(NAAQS)을 설정한다.<sup>68</sup> 주는 자신의 관할권에서 NAAQS를 준수를 시행하고 유지하기 위한 통제 수단과 전략을 확인하는 주이행계획(SIPs)을 개발해야 한다. SIPs는 공개 의견수렴 기회를 포함한 투명한 프로세스를 통해 개발되고 최종적으로 EPA 승인을 받는다.

거의 모든 주요 환경법령은 일반 시민이 연방법원에 규제기준 위반소송을 제기할 수 있도록 하는 조항을 포함한다.<sup>69</sup> 이러한 조항은 "규정상 위임된 의무 이행실패에 대해 EPA의 관리자에게 뿐 아니라 연방법률을 위반한 민간 당사자에 대한 개인 소송을 허용한다." (Adler, 2001, p.46) 그와 같은 소송은 60일 전에 발표되어야 하며 EPA가 이미 소송대상에 대한 집행조치를 취하기 시작했으면 소송이 이루어질 수 없다(Adler, 2001, p.47).

## 기관 규제의 회고적 검토

다수 법령과 행정명령이 공포 및 이행 후 규제를 검토하기 위한 요건을 설정했다. RFA는 기관에 중소 법인에 중대한 영향을 미치는 규칙을 10년마다 심사하도록 요구한다." 최소한 카터 대통령 이후에는 규제가 분석 원칙과 대통령의 우선순위와 일치하는 방식으로 정책목표를 계속 달성하는 정도를 평가하라고 기관에 지시했다. 예를 들어, 행정명령 12866은 각 기관에 "규제목표 달성에 더 효과적이고, 부담이 적거나 대통령의 우선순위와 더 잘 맞게 하기 위해 기존의 규제가 수정 또는 폐기되어야 하는지를 결정하기 위해 기존의 중요한 규제를 정기적으로 심사하라고" 요구한다. 추가로, 앞에서 언급한 바와 같이, PRA는 기관들에 규제와 연관된 보고부담에 대한 공개 의견을 3년마다 구하라고 요구한다.

이러한 요건에도 불구하고, 기관들은 기존 규제의 영향평가에 거의 관심을 기울이지 않고 있다. OIRA는 이 과제의 중요성을 인식하고 의회에 제출하는 규제의 비용편익에 관한 자체 연례보고서에서 2002년 기존 규제에 대한 대중의 조언을 구하여 총 316가지 개혁사항을 담은 약 1700개의 의견을 접수했다(백악관 예산관리국, 2003). OIRA는 이 공개지명절차에 따라 약 100개 규제를 개정하기 위해 기관들과 일하고 있다(Graham, Noe, and Branch, 2005, pp. 101-148).

2011년 오바마 대통령은 기관들에 "구식의 효과없고, 불충분하거나 과도하게 부담이 될 수 있는 규칙들에 대한 회고적 분석을 추진하고, 습득된 내용에 따라 수정, 간소화, 확대 또는 철회할 최선의 방법을 검토하라고" 요청했다.<sup>72</sup> 이 행정명령에 대응하여, 기관들은 2011년 회고적 검토계획 초안을 작성하고 대중에게 공개하였다. 그 뒤에도 대중이 회고적 분석에서 이득을 얻을 규제에 대한 의견을 제시할 기회를 계속적으로 주기 위해 공개안건목록, 웹페이지, 및/또는 이메일 주소를 계속 유지하고 있다(ACUS, 2014c). 오바마 대통령은 2년 후에 이 요건을 강화하면서, 기관 규제의 회고적 검토에 대한 공공참여의 중요성을 강조했다. "기관들은 정기적으로 (규제정보관리실(OIRA)과 협의하여 기관 대표에 의해 결정되기 위해) 회고적 검토가 필요한 규제와 이러한 규제에 대한 적절한 수정에 관한 공공의 제안을 요청해야 한다."<sup>73</sup>

오바마 행정부의 회고적 규제평가 추진 노력에 대한 초기평가를 보면 기관들의 "회고적 검토는 행정명령에 요청된 회고적 분석과 측정에 대해 거의 인식할 수 없는 새로운 업무와 함께 평소 비즈니스 관리를 주로 반영함을 시사하고 있다(Lutter, 2012). 분석과 이해관계자 참여 모두를 포함한 회고적 검토는 초기 규제 개발에 대해 확립된 관행보다 확고하지 못하다(Dudley, 2013). 한 연구자가 관찰한 바와 같이, "오늘날 회고적 검토는 1970년에는 미래 분석으로서 임시의 대체로 관리되지 않은 검토이다." (Coglianese, 2013, p. 59). ACUS는 규제의 회고적 검토를 제도화하라고 권고하고 있다. 이런 권고에는 회고적 검토에 대한 기준과 가이드라인 개발, 내부적인 것을 포함한 규제조정에 대한 역할 강조, 공공 참여가 포함된다.<sup>74</sup>

## 결론: 현재와 향후 몇 년간의 이해관계자 참여

현대 민주주의는 특수한 이익단체에 영합하지 않고 사회전체의 불안을 해결하는 결과를 가져오는 투명하고 증거에 기반을 둔 규제정책 결정에 높은 가치를 부여한다. OECD는 "공식 협의과정은 규제 투명성의 중요한 특징이다" 라고 하면서, "규제과정에 이해관계자가 참여하면 규제 설계와 효과에 관한 피드백이 새로운 규제를 마련할 때 고려되도록 보장함을 관찰했다. 규제의 투명성은 규제안에 대한 정당성을 구축함으로써 준수 가능성이 증가하며, 그 결과로 규제의 효과가 개선되고 집행비용이 감소한다" (OECD, 2009).

여러 측면에서 미국의 규제개발과정은 투명성의 모델이다. 왜냐하면 미국은 이해관계자 참여를 위한 다수의 폭넓은 기회를 제도화하고 있기 때문이다. 모든 규제조치는 입법부에서 제정한 법령에 의해 행정부 기관에 처음 위임된 권한에 따라 행해진다. 규제의 내용은 허용법령의 용어와 규제분석을 위한 행정원칙, 대중의견 검토에 대한 절차상 규칙에 의해 제약을 받는다. 기관들은 일반적인 문제로 제출된 의견을 포함하여 제안된 규정과 행정기록에 대한 기본 최종 규칙에 대한 공공의 의견을 구해야 한다. 공지 및 의견수렴 중, 제안된 규칙과 대안조치에 대한 광범위한 근거 모두를 대중이 이용할 수 있고, 모든 이해 당사자들이 의견을 제출할 수 있어야 한다. 규칙이 최종적으로 결정되면 제정 기관은 집행과 규제 효과의 회고적 검토 추진의 책임이 있다.

거의 70년간 공지 및 의견수렴과 다른 수단을 통해 이해관계자 참여가 제도화되었음에도, 미국의 규제정책 결정에는 도전과제와 기회가 공존한다. 예를 들어, "NPRM이 제정될 무렵, 기관은 자신이 제안한 규칙 초안에 매우 중대한 노력을 기울였으므로, 그 후에 그 규칙을 실질적으로 수정하는 것을 꺼리는 것은 이해할 수 있다(Parker and Alemanno, 2014, p. 47). 게다가 여론은 정보 제공을 주로 지향하고, 그 결과, 규제과정에 신중한 참여를 극대화할 만큼 실천되지 않는다. 이전에 강조한 바와 같이, 이해관계자들은 제안된 규칙제정공지 게재와 의견 제출 기한 사이에 상대적으로 좁은 접점을 가지므로, 대다수 의견이 의견수렴 기간 말일이나 말일에 근접한 날에 제출된다. 다른 사람들이 가진 입장에 대해 생각할 기회가 제한된 이러한 환경에서, 이해관계자는 최종 규칙이 그들의 선호와 일치하지 않으면 향후 소송을 내다보면서 의견을 준비하는 경우가 많다(Dudley and Gray, 2012). 이러한 대중의견은 다양한 시각을 가진 이해관계자의 신중한 참여를 육성하기보다는 법적 문서의 역할을 한다. 결국은, 이러한 법적 문서는 규제 결정을 완성하려는 기관 공무원에게 별로 유용하지 못할 때가 많다(Elliott, 1992, pp. 1490-1496).

ICT는 규제정책결정에 지금까지 크게 영향을 미치지 못했지만 확산된 지식의 지혜를 활용할

잠재성을 갖고 있고 본질적으로 신중한 이해관계자 참여를 지향하도록 조장한다. 기관과 이해관계자는 규제과정의 공개소스 업무흐름을 활용할 수 있다(Balter, 2014). Git<sup>75</sup>와 같은 공개소스 소프트웨어는 협력적인 위키와는 달리 개인들이 정보와 해석을 추가, 정리, 갱신, 교정하여 서로간에 기여를 구축하는 플랫폼을 제공한다. 이러한 참여는 공지 및 의견수렴 프로세스의 대체가 아닌 보완으로 운영되며, 특히 기관과 이해관계자 입장이 굳어지기 전에 규제 개발 초기에 운영된다.

정보 제공과 신중한 참여라는 측면에서 모두 이해관계자 참여를 강화할 강한 잠재력이 있는 경우의 다른 규제과정 분야는 규칙이 공포 및 이행된 후 이에 대한 회고적 검토이다. 전에 논의한 바와 같이, 오바마 대통령은 회고적 규제 검토에 대한 오래된 행정 요구사항을 보강하고 기관 규칙의 영향에 대한 정보 교환에서 공공의 역할을 강조했다. 이러한 포부는 완전히 실현되지 않고 있으며, 회고적 검토에서 이해관계자 참여가 기존의 "정당화되지 않은 부담과 비용" 감축을 강화할 수 없을지도 모른다는 징후가 있다.<sup>76</sup> 하지만 회고적 검토와 특히 이 과정의 이해관계자 참여는 21세기 민주주의에 의해 옹호되는 투명성과 증거기반의 정책결정 필요를 충족하는 미래 규제의 설계와 이행에 기여할 수 있다.

## 주석

1. 규제란 "기관에서 일반적으로 또는 특별히 적용하는 법과 정책의 이행, 해석 또는 규정하거나 기관의 조직, 절차 또는 관행 요구 명세의 전부 또는 일부이며, 미래 요율, 임금, 기업 또는 금융 구조 또는 그의 재구성, 가격, 시설, 기구, 서비스 또는 그것들에 대한 할당 또는 가치의 할당, 비용 또는 회계, 전술한 바에 대한 부담 관행이다. [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html).
2. Carey (2013), p. 11. 행정명령 12866에 정의된 바와 같음  
([www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf](http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf)), 클린턴 대통령에 의해 1993년 9월 30일 발표되었으며, "중요한" 규칙에는 다음이 포함된다. 미화 1억 달러 이상 경제에 대해 연간 영향이 있거나 중대한 방식으로 경제, 경제의 한 부문, 생산성, 경쟁, 직업, 환경, 공중 보건이나 안전, 또는 국가, 지역, 또는 부족 정부와 지역 사회 부문에 부정적인 영향을 미치는 조치, 심각한 모순을 만들거나 아니면 다른 기관이 취하거나 계획한 조치를 방해하는 조치, 복지권, 보조금, 사용료, 또는 대출 프로그램 또는 그 수혜자의 권리와 의무가 예산에 미치는 영향을 중대하게 변경하는 조치, 법적 의무, EO 12866에 규정된 대통령의 우선순위 또는 원칙에서 발생하는 새로운 법적 또는 정책 쟁점 제기할 수 있는 조치" 조지워싱턴대학 규제연구센터는 연간 기준으로 제정된 중요하고, 경제적으로 의미 있는, 주요 규제를 추적한다. <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/reg-stats>.
3. 대통령의 거부권을 무효화하려면 의회에서 2/3의 투표에 의한 부결이 필요하다.
4. 도입된 법안 정보와 제정된 법은 다음에서 입수할 수 있다.  
<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>.
5. 이 숫자는 제정법률 검토를 기반으로 한다. 규제의 영향이 없는 법은 유용1)과 다리와 우체국의 이름 짓기2)와 같은 문제를 다룬다.
6. [www.law.comell.edu/wex/clean-air-act-cao](http://www.law.comell.edu/wex/clean-air-act-cao).
7. 의회에서 기후변화법을 제정하지 않았지만, EPA는 대기오염방지법의 기존 권한을 근거로 온실가스 배출을 제한하는 규정을 제정할 권한을 요구한다.
8. 참고: 예를 들어, "법과 규제" 링크 [www.epa.gov](http://www.epa.gov).
9. [www.ofr.gov/Catalog.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.ofr.gov/Catalog.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1).
10. <https://www.federalregister.gov/>.
11. [www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain](http://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain).
12. [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/).

13. [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html).
14. [www.reginfo.gov/public/do/eagendahistory?operation=operation\\_get\\_publication&showstage=longterm&currentpubid=201404](http://www.reginfo.gov/public/do/eagendahistory?operation=operation_get_publication&showstage=longterm&currentpubid=201404).
15. 이러한 영향평가는 RFA에서 요구한다. [www.sba.gov/category/advocacynavigation-structure/regulatory-flexibility-act](http://www.sba.gov/category/advocacynavigation-structure/regulatory-flexibility-act).
16. 이러한 분석은 1969년 국가환경정책법에서 요구하며, 다음과 같이 개정되었다 (Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, 1 January 1970, as amended by Pub. L. 94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, 9 August 1975, and Pub. L. 97-258, § 4(b), 13 Sept. 1982).  
[http://ceq.hss.doe.gov/laws\\_and\\_executive\\_orders/the\\_nepa\\_statute.html](http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html).
17. [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html).
18. 주와 연방정부는 "가장 큰 범부의 일방적 참여의 39%를 대표하고, 비즈니스 이해관계와 비비즈니스/비정부 행위자는 각 31%의 일방적 통신을 차지한다. Yackee (2012), pp. 373-393. p. 387.
19. 연방 자문위원회법  
[www.gsa.gov/graphics/ogp/without\\_annotations\\_r2g-b4t\\_Oz5rdz-i34k-pr.pdf](http://www.gsa.gov/graphics/ogp/without_annotations_r2g-b4t_Oz5rdz-i34k-pr.pdf).
20. [www.gsa.gov/portal/content/101010](http://www.gsa.gov/portal/content/101010).
21. <http://water.epa.gov/drink/ndwac/>.
22. 이 요구사항은 1981년 2월 17일 제정된 레이건 대통령의 행정명령 12991(1981 ([www.archives.gov/federalregister/codification/executive-order/12291.html](http://www.archives.gov/federalregister/codification/executive-order/12291.html)))에 의해 확립되어, 1993년 9월 30일 제정된 클린턴 대통령의 행정명령 12866([www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf](http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf))에 의해 유지되었다.
23. 저자의 경험. 최종적으로 기관들이 공지 및 의견수렴 요건을 충족했는지는 판단하는 것은 법원이다.
24. 이 회의들은 행정명령 12866의 (6)(b)(4) 섹션의 공개 요건의 지배를 받는다.
25. OIRA 외부 통신은 다음에 문서화되어 있다. [www.whitehouse.gov/omb/oirameetings/](http://www.whitehouse.gov/omb/oirameetings/).
26. [www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLA-W-104publ13/html/PLA-W-104publ13.htm](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLA-W-104publ13/html/PLA-W-104publ13.htm).
27. 44 U.S.C §3506(c)(2)(A).
28. 44 U.S.C. §3507(a)(3).
29. 중소기업지원실에서는 자체 웹사이트에 SBAR 협의를 열거하고 있다. [www.sba.gov/category/advocacy-navigation-structure/regulatory-policy/regulatoryflexibility-act/sbrefa](http://www.sba.gov/category/advocacy-navigation-structure/regulatory-policy/regulatoryflexibility-act/sbrefa).
30. 이 요구사항은 1996년 의회심사법(CRA)에 명료하게 표현되어 있다. [www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8). 주요 규칙은 한 가지 정의되는 특징이 최소화 1억 달러의 연간 경제 영향이 예상된다는 점에서 경제적으로 중요한 규칙과 유사하다. [www.gao.gov/legal/congressact/cra\\_fag.html#3](http://www.gao.gov/legal/congressact/cra_fag.html#3).
31. 기관들은 이 요구사항을 항상 준수하지는 않는다. Copeland (2014).
32. 이 권한은 CRA에 제공된다.

33. [www.gao.gov/legal/congressact/cra\\_fag.html](http://www.gao.gov/legal/congressact/cra_fag.html).
34. [www.gao.gov/legal/congressact/cra\\_fag.html](http://www.gao.gov/legal/congressact/cra_fag.html).
35. [www.law.comell.edu/uscode/text/5/706](http://www.law.comell.edu/uscode/text/5/706).
36. [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html).
37. [www.acus.gov/sites/default/files/documents/86-6.pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/86-6.pdf).
38. ACUS는 현재 청원 문제를 조사 중이다.. [www.acus.gov/researchprojects/petitions-rulemaking](http://www.acus.gov/researchprojects/petitions-rulemaking).
39. RFA 본문은 다음에서 이용할 수 있다. [www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-94/pdf/statute-94-pg1164.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-94/pdf/statute-94-pg1164.pdf).
40. 조지워싱턴대학 규제연구소는 규제 활동에 대한 다양한 통계를 제공한다.. <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/reg-stats>.
41. <https://www.federalregister.gov/articles/2014/10/06/2014-23266/national-emission-standards-for-hazardous-air-pollutants-ferroalloys-production>.
42. [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf).
43. <https://www.federalregister.gov/articles/2014/10/06/2014-23739/patents-and-other-intellectual-property-rights#addresses>.
44. <https://www.federalregister.gov/articles/2014/10/06/2014-23739/patents-and-other-intellectual-property-rights#addresses>.
45. <https://www.federalregister.gov/articles/2014/10/06/2014-23266/national-emission-standards-for-hazardous-air-pollutants-ferroalloys-production>.
46. <https://www.federalregister.gov/articles/2014/10/06/2014-23524/irish-potatoes-grown-in-colorado-and-imported-irish-potatoes-relaxation-of-the-handling-regulation>.
47. [www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf](http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf).
48. [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf).
49. [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf).
50. [https://www.federalregister.gov/uploads/2011/0/lithe\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/0/lithe_rulemaking_process.pdf).
51. 미국 운수부, "The Informal Rulemaking Process."  
<http://regs.dot.gov/informalruleprocess.htm#What%20are%20the%20legal%20requirements%20for%20the%20informal%20rulemaking%20process>.
52. 이 의견들에 대한 분석은 Docket Wrench를 통해 입수할 수 있다. Docket Wrench는 사용자들이 의견, 의견 제출 일정, 의견들의 공통점을 볼 수 있는 Regulation.gov 내 정보를 토대로 구축된다.  
<http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/fda-2014-n-O189>.
53. <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/eere-2010-bt-std-0011>.
54. <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/EPA-HO-OAR-2011-0660/similarity/cutoff-50/document-13826>.
55. <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/OSHA-2010-0034/similarity/cutoff-90/document-1026>.
56. [www.regulations.gov/#!home](http://www.regulations.gov/#!home).

57.앞에서 언급한 바와 같이, 이해관계자는 제안들이 공개 및 의견수렴 전에 정기적으로 기관과 논의한다. 그러나 이런 상호 작용은 의견제시 기간 중 의사소통보다 더 투명할 수 있으며, 다른 이해관계자가 의견을 제출할 기회를 갖기 전에 규제 결정에 영향을 미칠 수 있다.

58.협상을 통한 규칙제정은 규제 협상, 또는 "reg neg."으로도 알려져 있다.

59.[www.epa.gov/adr/regnegact.pdf](http://www.epa.gov/adr/regnegact.pdf).

60.<https://www.federalregister.gov/>.

61.[www.regulations.gov/#!developers](http://www.regulations.gov/#!developers).

62.[www.regulations.gov/#!developers](http://www.regulations.gov/#!developers).

63.<http://sunlightfoundation.com/press/releases/2013/01/31/sunlight-foundation-debuts-docket-wrench/>.

64.[www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).

65.<http://regulationroom.org/>.

66.<http://regulationroom.org/>.

67. <http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information>.

68.[www.epa.gov/oar/urbanair/sipstatus/overview.html](http://www.epa.gov/oar/urbanair/sipstatus/overview.html).

69.참고: Air Pollution Prevention and Control (Clean Air) Act, 42 U.S.C. § 7604(a) (1994);Federal Water Pollution Control (Clean Water) Act, 33 U.S.C. § 1365(a) (1994); Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA), 42 U.S.C. §9659(a) (1994); Emergency Planning and Community Right to Know Act (EPCRA) 42 U.S.C. §11046(a)(l) (1994); Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) 42 U.S.C. § 6972 (1994); Safe Drinking Water Act, 42 U.S.C. § 300j-8 (1994 & Supp. IV 1998); Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C. § 2619 (1994). The one major environmental statute without a citizen-suit provision is the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA), 7 U.S.C. § 136 et seq. (1994).

70.[www.archives.gov/federal-register/laws/regulatory-flexibility/602.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/regulatory-flexibility/602.html).

71.[www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf](http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf).

72.[www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf).

73.[www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-14/pdf/2012-11798.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-14/pdf/2012-11798.pdf).

74.ACUS *Recommendation 2014-5 ~ Retrospective Review of Agency Rules*, <https://www.acus.gov/research-projects/retrospective-review-agency-rules>, December 2014.

75.<http://git-scm.com/>.

76.행정 명령 13 610.

[www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/microsites/omb/eo\\_13610\\_identifying\\_and\\_reducing\\_regulatory\\_burdens.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/microsites/omb/eo_13610_identifying_and_reducing_regulatory_burdens.pdf).

## ***Bibliography***

- Adler, J. H. (2001), "Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Protection", *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Vol. 12, No. 39, Fall, pp. 39-83.
- Administrative Conference of the United States (2014a), "Administrative Conference Recommendation 2014-4, 'Ex Parte' Communications in Informal Rulemaking, adopted 6 June 2014", [https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Recommendation%202014-4%20\(Ex%20Parte\)O.pdf](https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Recommendation%202014-4%20(Ex%20Parte)O.pdf).
- Administrative Conference of the United States (2014b), "Research Projects: Petitions for Rulemaking", 23 October, [www.acus.gov/research-projects/petitions-rulemaking](http://www.acus.gov/research-projects/petitions-rulemaking).
- Administrative Conference of the United States (2014c), "Retrospective review of Agency Rules", [www.acus.gov/research-projects/retrospective-review-agency-rules](http://www.acus.gov/research-projects/retrospective-review-agency-rules).
- Administrative Conference of the United States (1986), "Recommendation 86-6, Petitions for Rulemaking, adopted 4 December 1986", <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/86-6.pdf>.
- Administrative Conference of the United States (2014), "Retrospective Review of Agency Rules", <https://www.acus.gov/research-projects/retrospective-review-agencyrules>.
- Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. Subchapter II (1946), [www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html](http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html).
- Balla, S.J. (2015), "Political Control, Bureaucratic Discretion, and Public Commenting on Agency Regulations", *Public Administration*, Vol. 93, pp. 524-538, doi: 10.1111/padm.12137.
- Balla, S.J. (2014a), "Public Commenting on Federal Agency Regulations: Research on Current Practices and Recommendations to the Administrative Conference of the United States", Administrative Conference of the United States, 15 March, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/Consolidated-Reports-%20Memoranda.pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Consolidated-Reports-%20Memoranda.pdf).
- Balla, S.J. (2014b), "Brief Report on Economically Significant Rules and the Duration of Comment Periods", Administrative Conference of the United States, April 19, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/COR-Balla-Supplemental-ResearchBrief.pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/COR-Balla-Supplemental-ResearchBrief.pdf).
- Balla, S.J. (2005), "Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking", *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol. 1, No. 1, Winter, pp. 59-94.

- Balla, S.J. (2000), "Legislative Organization and Congressional Review of Agency Regulations", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 16, No. 2, Fall, pp. 424-448.
- Balla, S.J. (1998), "Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 3, pp. 663-673.
- Balla, S.J. et al. (2011), "Outside Communications and OIRA Review of Agency Regulations"? *Administrative Law Review*, Vol. 63, pp. 149-178.
- Balla, S.J. and B.M. Daniels (2007), "Information Technology and Public Commenting on Agency Regulations", *Regulation & Governance*, Vol. 1, No. 1, March, pp. 46-67.
- Balla, S.J. and J.R. Wright (2001), "Interest Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of the Bureaucracy", *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 4, October, pp. 799-812.
- Balla, S.J. and J.R. Wright (2000), "Can Advisory Committees Facilitate Congressional Oversight of the Bureaucracy?" in *Congress on Display, Congress at Work*, edited by William T. Bianco, pp. 167-187, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Balter, B. (2014), "Open Government Is So '08, or Why Collaborative Government Is the Next Best Thing", *Ben Balter* (blog), 2 June, <http://hen.balter.com/2014/06/02/beyond-open-government/>.
- Batkins, S. and D. Goldbeck (2012), "Analysis Finds Obamacare Already Missed Nearly Half of Its Regulatory Deadlines." *American Action Forum*, 7 June, <http://americanactionforum.org/research/analysis-finds-obamacare-already-missed-nearly-half-of-its-regulatory-deadl>.
- Beck, L.E. (2013), "Agency Practices and Judicial Review of Administrative Records in Informal Rulemaking", Administrative Conference of the United States, 14 May, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/agency%20practices%20and%20judicial%20review%20of%20administrative%20records%20in%20informal%20rulemaking.p df](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/agency%20practices%20and%20judicial%20review%20of%20administrative%20records%20in%20informal%20rulemaking.pdf).
- Biber, E. and B. Brosi (2010), "Officious Intermeddlers or Citizen Experts? Petitions and Public Production of Information in Environmental Law" *UCLA Law Review*, Vol. 58, pp. 321-400.
- Bohman, J. (2000), *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Carey, M.P. (2013), "Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the *Federal Register*", *Congressional Research Service*, 1 May, <http://fas.org/sgp/crs/misc/R43056.pdf>.  
*Clean Air Act*, 42 U.S.C. 85 (1970), [www.law.cornell.edu/wex/clean-air-act-caa](http://www.law.cornell.edu/wex/clean-air-act-caa). *Congressional Review Act*, 5 U.S.C. §801-808 (1996), [www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/ chapter-8](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8).
- Coglianesse, C. (2013), "Moving Forward with Regulatory Lookback", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 30, pp. 57-66.
- Coglianesse, C. (2005), "The Internet and Citizen Participation in Rulemaking," *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol. 1, No. 1, pp. 33-57.

- Coglianesi, C. (1997), "Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking", *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 6, April, p. 1255-1349.
- Copeland, C.W (2014), "Congressional Review Act: Many Recent Final Rules Were Not Submitted to GAO and Congress", 15 July, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/CRA %20Report%200725 %20%282 %29. pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/CRA%20Report%200725%20%282%29.pdf).
- Cuellar, M.-F. (2005), "Rethinking Regulatory Democracy", *Administrative Law Review*, Vol. 57, pp. 411-500.
- Davis, K.C. (1976), *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, University of Illinois Press, Urbana, IL.
- Dryzek, J.S. (2002), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
- Dudley, S.E. (2014a), "Opportunities for Stakeholder Participation in U.S. Rulemaking", George Washington University Regulatory Studies Center, 23 September, <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/opportunities-stakeholder-participation-us-regulation>.
- Dudley, S.E. (2014b), "OSHA's Long Awaited Crystalline Silica Rule", *Regulation*, Vol. 37, No. 1, Spring, pp. 7-9, <http://www.cato.org/regulation/spring-2014>.
- Dudley, S.E. (2013), "A Retrospective Review of Retrospective Review" George Washington University, Regulatory Studies Center, 7 May. <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/files/downloads/20130507-a-retrospective-review-of-retrospective-review.pdf>.
- Dudley, S.E. and G. Gray (2012), "Improving the Use of Science to Inform Environmental Regulation", in *Institutions and Incentives in Regulatory Science*, edited by Jason Scott Johnston, Lexington Books, Lanham, MD.
- Dudley, S. E. and J. Brito (2012), *Regulation: A Primer*, 2nd ed., The George Washington University Regulatory Studies Center and the Mercatus Center at George Mason University, Washington, DC, [https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/site\\_sire\\_regulatorystudies.columbian.gwu.edu/files/downloads/regulatoryprimer\\_dudleybrito.pdf](https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/site_sire_regulatorystudies.columbian.gwu.edu/files/downloads/regulatoryprimer_dudleybrito.pdf).
- Dudley, S.E. and K. Wegrich (2015), "Achieving Regulatory Policy Objectives: An Overview and Comparison of U.S. and EU Procedures", The George Washington University Regulatory Studies Center, *Working Paper*, 10 March, <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/achieving-regulatory-policy-objectives-overview-and-comparison-us-and-eu-procedures>.
- Elliott, E.D. (1992), "Re-Inventing Rulemaking", *Duke Law Journal*, Vol. 41, No. 6, pp. 1490-1496.
- Federal Advisory Committee Act*, 5 U.S.C. Appendix 2 (1972), [www.gsa.gov/graphics/ogp/without annotations\\_r2g-b4t Oz5rdz-i34k-pr.pdf](http://www.gsa.gov/graphics/ogp/without_annotations_r2g-b4t_Oz5rdz-i34k-pr.pdf).
- George Washington University Regulatory Studies Center, "Reg Stats." <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/reg-stats>.

- George Washington University, Regulatory Studies Center and the Bertelsmann Stiftung (2011), "Engaging Stakeholders in Designing Regulation", February 8, <https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/site/sire/gulatorystudies.columbian.gwu.edu/files/downloads/20110207irrcreport.pdf>.
- Golden, M.M. (1998), "Interest Groups in the Rulemaking Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, April 1998, pp. 245-270.
- Gormley, W.T. Jr. and S.J. Balla (2012), *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, 3rd ed, CQ Press, Washington, DC.
- Graham, J.D., P.R. Noe, and E.L. Branch (2005), "Managing the Regulatory State: The Experience of the Bush Administration", *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 33, No. 4, pp. 101-148.
- GovTrack.us (website), "Statistics and Historical Comparison", <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>.
- Hamilton, J.T. and C.H. Schroeder (1994), "Strategic Regulators and the Choice of Rulemaking Procedures: The Selection of Formal vs. Informal Rules in Regulating Hazardous Waste", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 57, No. 2, Spring, pp. 111-160.
- Harter, P.J. (1982), "Negotiating Regulations: A Cure for the Malaise", *Georgetown Law Journal*, Vol. 71, No. 1, October, pp. 1-118.
- Health Care Financing Administration (1991), "Medicare Program; Fee Schedule for Physicians' Services", *Federal Register*, 5 June, pp. 25 792-25 978.
- Herz, M. (2013), "Using Social Media in Rulemaking: Possibilities and Barriers", Administrative Conference of the United States, 23 November, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/herz%20social%20media%20final%20report.pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/herz%20social%20media%20final%20report.pdf).
- Kerwin, C.M. and S.R. Furlong (2011), *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 4th ed., CQ Press, Washington, DC.
- Kerwin, C.M., and S.R. Furlong (1992), "Time and Rulemaking: An Empirical Test of Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 2, No. 2, April, pp. 113-138.
- Langbein, L. and J. Freeman (2000), "Regulatory Negotiation and the Legitimacy Benefit", *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 9, No. 1, pp. 60-151.
- Langbein, L. and C. Kerwin (2000), "Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counter Claims, and Empirical Evidence" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 3, July, pp. 599-632.
- Lubbers, J.S. (2008), "Achieving Policymaking Consensus: The Unfortunate Waning of Negotiated Rulemaking" *South Texas Law Review*, Vol. 49, No. 4, pp. 987-1017.
- Lubbers, J.S. (2006), *A Guide to Federal Agency Rulemaking*, 4th ed., American Bar Association, Chicago.

- Lutter, R. (2012), "The Role of Retrospective Analysis and Review in Regulatory Policy", Mercatus Center at George Mason University, April, <http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Role-Retrospective-Analysis-Review-Regulatory-Policy-Lutter.pdf>.
- McGarity, T.O. (1992), "Some Thoughts on 'Deossifying' the Rulemaking Process", *Duke Law Journal*, Vol. 41, No. 6, pp. 1385-1462.
- Nagesh, G. (2014), "Federal Agencies Are Flooded by Comments on New Rules", *The Wall Street Journal*, 3 September, <http://online.wsj.com/articles/federal-agencies-are-flooded-by-comments-on-new-rules-1409786480>.
- National Aeronautics and Space Administration (2014), Proposed Rule, "Patents and Other Intellectual Property Rights" *Federal Register*, Vol. 79, No. 193, 6 October, p. 60 119, <https://federalregister.gov/a/2014-23739>.
- Negotiated Rulemaking Act of 1996*, 5 U.S.C. 5, Subchapter III (1996). [www.epa.gov/adr/regnegact.pdf](http://www.epa.gov/adr/regnegact.pdf).
- Noveck, B.S. (2004), "The Electronic Revolution in Rulemaking", *Emory Law Journal*, Vol. 53, No. 2 pp. 433-518.
- OECD (2009), "Indicators of Regulatory Management Systems", 2009 Report, OECD, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf).
- Office of the Federal Register, "A Guide to the Rulemaking Process". [https://www.federalregister.gov/uploads/2011/0/lithe\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/0/lithe_rulemaking_process.pdf).
- Office of the Federal Register, "Catalog of Federal Register Publications & Online Services". <http://www.ofr.gov/Catalog.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.
- Office of Information and Regulatory Affairs, "Current Unified Agenda of Regulatory and Deregulatory Actions". RegInfo.gov, [www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain](http://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain).
- Paperwork Reduction Act*, 44 U.S.C. 3501 et seq, [www.gpo.gov/fdsys/pkg/plaw104publ13/html/plaw-104publ13.htm](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/plaw104publ13/html/plaw-104publ13.htm).
- Parker, R. and A. Alemanno (2014), "Towards Effective Regulatory Cooperation under TTIP: A Comparative Overview of the EU and US Legislative and Regulatory Systems", European Commission, 13 May, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc\\_152466.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152466.pdf).
- Pildes, R.H. and C.R. Sunstein (1995), "Reinventing the Regulatory State", *University of Chicago Law Review*, Vol. 62, No. 1, Winter, pp. 1-129.
- regulations.gov. website, "Developers: Overview", [www.regulations.gov/#!/developers](http://www.regulations.gov/#!/developers) (accessed 6 April 2014).
- Regulatory Flexibility Act*, 5 U.S.C. 601 et seq, [www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-94/pdf/statute-94-pg1164.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-94/pdf/statute-94-pg1164.pdf).
- Scherber, L.M. (2014), "Interim Final Rules Over Time: A Brief Empirical Analysis", George Washington University Regulatory Studies Center, 25 September, <http://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/interim-final-rules-over-time-briefempirical-analysis>.
- Schlosberg, D., S. Zavestoski, and S. Shulman (2007), "Democracy and E-Rulemaking: Web-Based Technologies, Participation, and the Potential for Deliberation" *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 4, No. 1, pp. 37-55.

- Shane, P.M. (2004), "Introduction: The Prospects for Electronic Democracy", in *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal through the Internet*, edited by Peter M. Shane, pp. xi-xx, Routledge, New York.
- Shapiro, S. (2007), "Presidents and Process: A Comparison of the Regulatory Process under the Clinton and Bush ( 43) Administrations", *Journal of Law and Politics*, Vol. 23, pp. 393-418.
- Shulman, S.W. (2003), "An Experiment in Digital Government at the United States National Organic Program", *Agriculture and Human Values*, Vol. 20, pp. 253-265.
- Sferra-Bonistalli, E.L. (2014), "Ex Parte Communications in Informal Rulemaking, Final Report", Administrative Conference of the United States, 1 May, [www.acus.gov/sites/default/files/documents/Final%20Ex%20Parte%20Communications%20in%20Informal%20Rulemaking%20%5B5-1-14%5D O.pdf](http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Final%20Ex%20Parte%20Communications%20in%20Informal%20Rulemaking%20%5B5-1-14%5D%20O.pdf).
- Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*, [www.sba.gov/category/advocacy-navigation-structure/regulatory-policy/regulatory-flexibility-act/sbrefa](http://www.sba.gov/category/advocacy-navigation-structure/regulatory-policy/regulatory-flexibility-act/sbrefa).
- Skrzycki, C. (2003), "U.S. Opens Online Portal to rulemaking: Web Site Invites Wider Participation in the Regulatory Process" *Washington Post*, 23 January.
- Solivan, J. and C.R. Farina (2013), "Regulation Room: How the Internet Improves Public Participation in Rulemaking", Cornell e-Rulemaking Initiatives Publications, Paper 13, <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=ceri>.
- Sunlight Foundation (2011), "Comment similarity for docket EPA-HQ-OAR-2011- 0660", Docket Wrench, <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/epa-hgoar-2011-0660/similarity/cutoff-50/document-13826>.
- Sunlight Foundation (2010), "Comment similarity for docket OSHA-2010-0034", *Docket Wrench*, <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/osha-2010-0034/similarity/cutoff-90/document-1026>.
- Sunlight Foundation (2014), "Deeming Tobacco Products To Be Subject to the Food, Drug, and Cosmetic Act, as Amended by the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act; Regulations on the Sale and Distribution of Tobacco Products and Required Warning Statements for Tobacco Products", Docket Wrench, <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/fda-2014-n-O189>.
- Sunlight Foundation (2010), "Energy Efficiency Program: Energy Conservation Standards Furnace Fans", Docket Wrench. <http://docketwrench.sunlightfoundation.com/docket/eere-2010-bt-std-0011>.
- Sunlight Foundation (2013), "Sunlight Foundation Debuts 'Docket Wrench' - Track Federal Regulation Comments Online", 31 January. <http://sunlightfoundation.com/press/releases/2013/01/31/sunlight-foundation-debutsdocket-wrench/>.
- United States Department of Agriculture (2014), "Irish Potatoes Grown in Colorado and Imported Irish Potatoes; Relaxation of the Handling Regulation for Area No. 2 and Import Regulations", A Proposed Rule by the Agricultural Marketing Service on 6 October 2014, *Federal Register*, Vol. 79, No. 193, 6 October, pp. 60117-60119, Document Citation: 79 FR 60117, <https://federalregister.gov/a/2014-23524>.

U.S. Department of Transportation (2015), "Rulemaking Process: The Informal Rulemaking Process", Transportation.gov, [www.transportation.gov/regulations/rulemaking-process](http://www.transportation.gov/regulations/rulemaking-process) (updated 12 March 2015).

United States Environmental Protection Agency (EPA) website, "Enforcement Basic Information", <http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information> (accessed 18 September 2014).

United States EPA website, "Developing Regulations: From Start to Finish", [www.epa.gov/lawsregs/brochure/developing.html](http://www.epa.gov/lawsregs/brochure/developing.html) (accessed 30 August 2014).

United States EPA website, "National Drinking Water Advisory Council", <http://water.epa.gov/drink/ndwac/> accessed 13 September 2014).

United States EPA website, "State Implementation Plan Review", [www.epa.gov/oar/urbanair/sipstatus/overview.html](http://www.epa.gov/oar/urbanair/sipstatus/overview.html) (accessed 14 September 2014).

United States EPA (2014), "National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants: Ferroalloys Production", Supplemental Notice of Proposed Rulemaking, *Federal Register*, Vol. 79, No. 193, 6 October, p. 60237, Document citation: 79 FR 60237, <https://federalregister.gov/a/2014-23266>.

United States EPA (2014), "Withdrawal of Proposed Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions from New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units", *Federal Register*, Vol. 79, No. 5, 8 January, p. 1352, Document citation: 79 FR 1352, <https://www.federalregister.gov/articles/2014/01/08/2013-31079/withdrawal-of-proposed-standards-of-performance-for-greenhouse-gasemissions-from-new-stationary>.

United States General Services Administration (2014), "The Federal Advisory Committee Act (FACA) Brochure", 19 May, [www.gsa.gov/portal/content/101010](http://www.gsa.gov/portal/content/101010).

United States Government Accountability Office, "Congressional Review Act (CRA) FAQs", [www.gao.gov/legal/congressact/crafaq.html#3](http://www.gao.gov/legal/congressact/crafaq.html#3) (accessed 1 September 2014).

United States Government Accountability Office (GAO) (2012), "Federal Rulemaking: Agencies Could Take Additional Steps to Respond to Public Comments", *GAO-13-21 Federal Rule making*, December, [www.gao.gov/assets/660/651052.pdf](http://www.gao.gov/assets/660/651052.pdf).

U.S. President (1981), "Federal regulation", Executive Order 12991 of 17 February 1981, *Federal Register* 46, Document citation: 46 FR 13193, 3 CFR, 1981 Comp., p. 127, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>.

U.S. President (2011), "Improving Regulation and Regulatory Review, Executive Order 13563." *Federal Register*, Vol. 76, No. 14, 21 January, p. 3821, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf>.

US President (1993), "Regulatory Planning and Review", Executive Order 12866 of 30 September 1993, *Federal Register*, Vol. 58, No. 190, 4 October, Document citation: FR citation 58 FR 51735, [www.archives.gov/federal-register/executiveorders/pdf/12866.pdf](http://www.archives.gov/federal-register/executiveorders/pdf/12866.pdf).

U.S. President (2012), "Identifying and Reducing Regulatory Burdens", Executive Order 13610, *Federal Register*, Vol. 77, No. 93, 14 May 2012, p. 28469, [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-14/pdf/2012-11798.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-14/pdf/2012-11798.pdf).

- U.S President (2009), "Transparency and Open Government", Presidential Memorandum, 21 January 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparencyandopengovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencyandopengovernment).
- West, W.F. (2004), "Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Analysis", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, January/February, pp. 66-80.
- White House Office of Management and Budget (2007), Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Issuance of OMB's "Final Bulletin for Agency Good Guidance Practices (Bulletin No. 07-02)", 18 January, [www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2007/m07-07.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2007/m07-07.pdf).
- White House Office of Management and Budget (2003), "Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities", September, <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/2003/cost-ben-final-rpt.pdf>.
- White House Office of Management and Budget. "Meeting Records."  
[http://www.whitehouse.gov/omb/oira\\_meetings/](http://www.whitehouse.gov/omb/oira_meetings/).
- Yackee, S.W. (2012), "The Politics of Ex Parte Lobbying: Pre-Proposal Agenda Building and Blocking during Agency Rulemaking", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, No. 2, April 2012, pp. 373-393.
- Yackee, J.W. and S.W. Yackee (2010), "Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: Is Federal Rule-making 'Ossified'?", *Journal of Public Administrative Research and Theory*, Vol. 20, No. 2, April, pp. 261-282.
- Yackee, J.W. and S.W. Yackee (2006), "A Bias Towards Business?: Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy", *Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1, February, pp. 128-139.

## 5장

# 규제의 사후평가: 개념과 국제 관행의 개요

*Lorenzo Allio 저<sup>1</sup>*

본 장은 규제정책 사이클 내 사후평가 위치와 규제 거버넌스에 대한 목적을 조사한다. 본 장은 평가의 이해와 정의를 논의한 후 사후평가를 수행한 국가의 경험을 상세히 설명한다. 이 장은 사후평가 체계를 이행할 때 고려해야 하는 몇 가지 일반적인 주제와 원칙에 대한 결론을 내린다.

1. Lorenzo Allio는 스위스 alliolrodrigo 컨설팅의 이사이다.

## 서론

정책 및 규제개입 평가의 중요성은 일반적으로 정부와 의회가 충분히 인식하고 있다. 그러나 최근까지도 이런 중요성은 규제개혁의제로서는 상대적으로 덜 관심을 받았으며, 사후 이행평가는 대부분의 국가에서 아직은 체계적으로 이행되지 않고 있다. <규제정책 및 거버넌스 이사회의 2012년 권고> (OECD, 2012a)는 권고가 이행된 후의 규제 개입 평가를 위한 틀을 제공한다.

본 장은 OECD가 이해하는 사후평가를 정의하고 전체 규제정책 프레임워크 내에 그 사후평가의 위치를 부여한다. 이 장은 <2015년 OECD 규제정책 전망>에 대한 기고이다.

본 장은 일반적인 사후평가와 특별한 규제개입평가의 일부 이유를 학계, 실무자 및 OECD 논문을 중심으로 다시 살펴보고 강조하는 것으로 시작한다. 본 장은 사후평가 사례를 논의하여 정부가 그들의 규제체제로 사후평가를 실행하기 위한 정책을 가져야 하는 이유에 대한 이론적 근거를 제공한다(사후평가의 성격에 대한 섹션 참고).

실제 사후평가에 대한 섹션에서는 사후평가의 성격을 조사한다. 개념의 정교화로 이 섹션은 도구가 같은 경우와 도구가 다른 경우의 규제평가가 일반 정책평가와 어떻게 연계되는지 설명한다. 그 밖에도 이 섹션은 적절함, 유효성, 효율성, 실용성 등의 평가를 수행할 때 일반적으로 적용되는 기준을 살펴본다. 마지막으로 "평가틀"을 설정하는 개념적, 실무적 고려사항을 논의한다.

사후평가 수행 경험은 국가별로 상당히 차이가 나며 정부내 부서별, 기관별로도 큰 차이가 있다. 이 섹션은 규제를 평가하기 위해 선정된, OECD 회원국에서 사용하는 여러 도구와 장치들을 비판적으로 살펴봄으로써 이 섹션에서 고려한 설명에 대한 맺음말과 문제를 제기할 자격이 주어져 있다. 여기에는 정기적인 현상 파악, 심도 있는 검토, 간단하고 포괄적인 일물 검토 및 자동 검토 요건이 포함된다. 예를 들어 부문별 법적 체계나 개별 규제에 대한 누적 규제 영향의 평가 또한 검토될 것이다. 이 섹션은 이 접근법들의 장점과 단점을 추가로 검토할 것이다. 마지막으로 이 섹션은 사후평가를 효과적으로 수행한 국가별 사례들로부터 과제와 교훈을 확인하고 공통 해법과 새로운 동향을 약속한다.

위 분석에 의지하여, 본 장은 사후평가의 결정적인 성공 요인에 대한 사전 정책 조사결과를 일부 제공하고 그 요인들을 주류화하고 제도화하기 위한 가능한 방법을 시사하는 것으로 결론을 내린다.

## 규제정책 사이클의 사후평가

### 평가의 정의를 향해

일반적인 용어로, "평가"는 무언가의 장점, 진가 또는 어떤 가치, 또는 어떤 과정의 결과물을 측정하는 과정으로 정의될 수 있다(Scriven, 1991, p. 139). OECD 정의에서는 평가를 조사결과의 신뢰성과 유용성을 추구하려는 목적을 가지고 "대상(정책, 규제, 조직, 기능, 프로그램, 법, 프로젝트 등)의 중요한 측면과 그 가치에 대한 체계적이고 분석적인 평가"라고 말한다(OECD, 2004a:4).

정책과 규제 개입에 적용할 경우, 평가활동은 실제 이행(사전) 전, 이행 중(중간) 또는 이행 후(사후평가)에 일어날 수 있다. 법의 효과와 영향이 직간접 노력과 의도하지 않은 결과를 포함하여 충분히 평가될 수 있는 것은 이행 후 뿐이다. 게다가 법은 상황이 변하면서 시대에 뒤떨어질 수 있으므로 이런 가능성을 막기 위해 정기적인 검토가 필요하다.

이와 같이 사후평가는 정책과 규제과정의 필수 단계이다. 새로운 정책이나 규제가 도입될 때 사후평가는 사이클의 최종 단계일 수 있으며, 사후평가는 새로운 정책이 규제가 역할을 하는 목표를 충족하는 정도를 알기 위한 것이다. 한편으로 사후평가는 또한 준비된 정책이나 규제의 결과인 특정 상황을 이해하기 위한 최초 지점으로 그 존재의 장단점을 논의하기 위한 요소들을 제공할 수 있다. 시행 중인 규제 결정의 효과 평가는 "사후평가"의 과제로서 이것은 정부 조치를 정당화하기 위한 조사 보고서 발표를 넘는 것이다. 이것은 규제 사이클로 신중하고 책임 있는 "되돌림"이 된다. 본 장은 평가의 이러한 회고적 특징에 주로 초점을 맞춘다.

#### 박스 5.1. 회고적 분석 개념 구분: 영국

정책평가에 대한 통합된 접근법의 형성 부분으로 주법과 보조법 모두의 검토를 고려하는 데 전념하여, 영국 정부는 정책 평가, 입법 후 조사(PLS), 이행 후 검토(PIR) 사이 관계를 갖는다.

- 평가는 적절한 검토방법을 사용하여 언제든지 수행할 수 있는 체계적인 평가를 의미하는 일반 용어이다.
- PIR은 영향평가에 포함된 사전평가를 보완하는 규제정책의 검토를 말한다.
- PLS는 주법이 실제로 작동하는 방법의 검토이다. 그 주요 위치는 의회이다. PIR과는 달리, 여기에는 법령과 지원 보조법이 효력이 발생하게 되는 정도의 검토가 포함된다.
- 법령이 예상대로 작용하는 정도의 평가는 둘 다에 공통적이다.

이상적으로는 PLS(법령의 검토)와 PIR(기초가 되는 정책의)은 병행해서 수행되어야 한다.

출처: Nam, T. (2012), "Suggesting Frameworks of Citizen-Sourcing via Government 2.0", *Government Information Quarterly*, Vol. 29, Issue 1, pp. 12-20 at p. 16, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11001092); Obama administration (2009), "Citizen's Briefing book", [www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens\\_briefing\\_book\\_final.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/citizens_briefing_book_final.pdf) (accessed 13 October 2014).

규제평가는 좁게는 개별 규칙이 얼마나 잘 작동하는지나 더 넓게는 규칙 모음들의 영향에 초점을 맞출 수 있다. 서로 다른 유형의 규제와 법령 개입 측면에서, 영국은 회고적 분석의 유형학을 묘사하고 있다(위 5.1 박스 참고).

평가를 "모니터링"과 혼동하지 말아야 한다. 후자는 합의된 일정과 관련하여 이행을 계속 평가하는 것이다. 모니터링 활동은 관리자와 주요 이해관계자에게 진행 상황과 목표 달성의 정도 표시, 출력/결과의 전달을 제공하기 위한 특정 지표에 대한 데이터의 체계적인 수집과 관련된다.

평가를 "연구"와 "감사" "통제"와도 혼동하지 말아야 한다. 이 활동들은 그 목적들이 크게 다르다. "평가가 영향성과에 대한 정보와 특정 정책의 정보를 생성하기 위한 것이고, 연구는 지식생산에 강조점을 두고, 통제는 표준 준수를 강조하고, 감사는 직원과 관리자가 그들의 임무를 완료하는 방법을 판단한다." (OECD, 2004a, p. 3).

### **영향추적과 규제효과**

“규제가 세계의 문제에 대응하고, 세계의 상태를 이해하고 매핑하면 규제가 원하는 성과를 얻도록 할 수 있는 방법을 이해하는 데 도움이 된다”(Coglianese, 2012:9). 이 개념은 규제의 사후평가에 대한 현대 접근법의 토대가 되는 논리를 잘 종합한다.

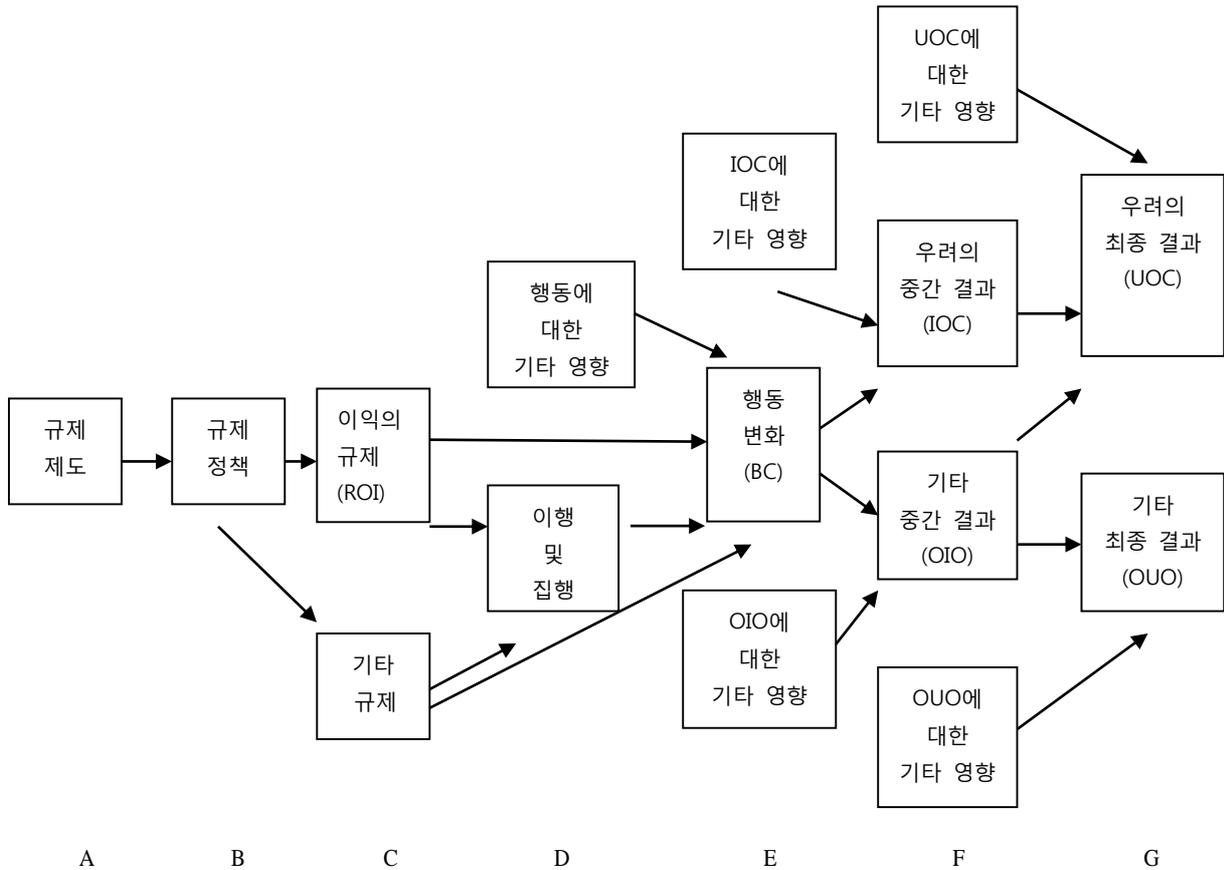
사회경제적 현실은 다양한 요인의 동시 상호작용에 의해 형태가 만들어지며, 그 후 다시 개인 및 집단 행동에 영향을 미치는 수많은 복잡한 인과관계에 따라 달라진다. 이들 패턴 중 일부는 정부에서 여러 이유로 처리하려고 하는 사회적 문제를 발생시킬 수 있다. 규제는 이러한 문제로 이어지는 인과 경로에서 하나 이상의 단계를 목표로 한다.

정책개입이 시간 경과에 따라 전개되기 때문에, 이 개입들은 다른 대상인구(목표한 수혜자뿐 아니라 목표하지 않은 그룹)와 서로 다른 시점에 서로 다른 영향을 미칠 수 있다. 평가할 때 모든 효과를 관찰하거나 평가할 수 없다. 잘 정의된 개별 규제조치 복잡한 연쇄 개입, 상호작용, 영향으로 구성될 때가 많다.

사후평가는 이 사슬이 어떻게 운영되는지를 재구성하고 "회고한다". 구조적, 체계적으로 진행하려면 평가자는 모델의 구성 요소인 행위자, 입력, 출력, 결과를 조사한다.

그림 5.1은 일반적으로 규제가 작동하는 방식의 원인모형을 제시한다(Coglianese, 2012, pp. 10-13). 사슬의 우측 끝에는 우선적으로 규제 개입을 촉발하는 세계의 조건으로서, 예를 들어 과도하게 높은 범죄율, 과도한 오염, 작업장 사고 증가, 그 밖의 상상할 수 있는 사회적 문제 등이 있다. 이것들은 규제로 해결하려는 문제이기 때문에 "문제의 최종 결과"(UOC)로 표시할 수 있다.

그림 5.1. 규제와 그 효과의 일반적인 인과 지도



Source: Coglianese, C. (2012), "Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy", *Expert Paper*, No. 1, August, OECD, Paris, p. 11, [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/coglianese%20web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/coglianese%20web.pdf).

원칙적으로 사슬의 좌측 절반에서 발생하는 개입은 UOC의 심각성 개선으로 이어져야 한다. 이 사슬은 *규제제도*로 시작한다(그림의 단계 A). 정치적, 사회적 (문화적), 경제금융적 압력과 제약사항에 따라 조직적, 절차적 기능과 수행 능력을 가지고 규제 개입을 수립하고 발표하는 기구들이 있다. *규제정책*은 주어진 회고적 평가의 대상으로 *이익의 규제(ROI)*에서 구현되는 규제자 활동(단계 B)의 틀을 만든다. 대부분의 경우, ROI의 대상인 개인 또는 조직의 행동에 영향을 미치는 다른 규정이 이미 존재한다. 이들 다른 규정은 동일하거나 다른 규제제도에서 나올 수 있다(단계 C).

개인별 또는 집단별 *행동변화*(단계 E)는 ROI(또는 예상되는 *이행* - 단계 D) 집행에 의해 초래된 초기 효과의 결과이다. 때로는 행동 안에 내재된 변화는 ROI의 직접적인, 의도하지 않은 결과이다. 그러나 때로는 의도하지 않고, 예상치 못하며, 심지어는 원하지 않을 수도 있다.<sup>1</sup> 그 외에도, 행동 변화는 사회적 또는 동료의 압력이나 관련이 없는 사건에 의해 영향을 미치는 기타 비규제 요인에 의해 촉발될 수 있다.<sup>2</sup> 단계 F 및 G는 각각 *중간 결과*와 *최종 결과*를 말한다. 처음 것은 등록된 행동의 변화로 인해 발생하는 결과로부터 도출되고 후자를 정의하는 데에 기여한다.<sup>3</sup>

영향추적은 정책평가의 구성요소와 관련 행위자 식별 사이의 인과관계를 파악하는 논리적인 패턴을 재구성하는 과정이다.<sup>4</sup> 영향추적은 정책개입이 실제로 잘 작동하는 방법을 설명하려는 것이 아니다. 오히려 영향 추적은 규제 사이클을 이해하기 위한 안내로 사용된다. 어떻게 각종 정책단계가 서로 연계되어 있는지, 어떤 행위자가 어떤 단계에 개입하는지, 관찰할 수 있는 개별 효과의 이유와 내용이 무엇인지를 이해하기 위한 안내로 사용된다.

Allio 및 Renda(2010:96-97)는 정책평가에 영향추적을 활용할 때 얻을 수 있는 몇 가지 장점을 지적한다.

영향추적을 정책평가에 활용하는 것은 관찰할 수 있는 유형의, 정책 개입의 결과에 따른 효과를 범주화하는 데 도움이 된다. 관찰할 수 있는 효과의 유형을 구성하면 평가과정 구성과 간소화에 도움이 될 수 있다. 효과는 대개 예상한 효과와 예상하지 못한 효과로 나뉜다. 두 가지 범주 모두 대상영역 내부 또는 외부에 적용되는 효과이다. 추가분석은 효과의 성격을 규정하고자 한다. 때로는 효과가 "해로운지" 또는 "이로운지" 결정하는 것이 의미가 없다. 특히 예상치 못한 효과의 경우, 직접효과인지 간접효과인지 확인하기가 더 쉽거나 충분할 수 있다.

영향을 추적하면 정책평가에 초점을 맞춘 접근이 가능하며, 주어진 이론적 근거에 따라 평가를 정확하게 설계하기가 더 쉬우며, 검토가 필요한 효과들 간에 우선순위를 정하기 더 쉬우며, 수집된 관련 데이터를 조직하기가 더 쉽다. 이것은 요즈음 특히 도움이 된다. 왜냐하면 정책이 갈수록 더 복잡해지고, 효율성평가부터 거버넌스 품질을 포함하는 것까지 더욱더 광범위해지고 있기 때문이다.

평가가 완료되면, 영향추적은 이 결과의 해석을 지원한다. 정책 개입은 복잡한 문제를 다룰 때가 많으며, 광범위한 영향을 미친다. 다수의 외부 요인이 결과에 영향을 미칠 수 있으며, 끊임없이 변화할 때가 많다. 영향을 추적하면 작동하는 인과장치에 대해 구조화된 검토를 할 수 있다.

### **일반적인 정책평가에 대한 이론적 근거와 특별 규제개입 평가**

회고적 평가가 법률 및 규정의 효과를 이해하기 위한 폭넓은 접근법의 일부일 뿐임을 이해하고, OECD는 사후평가를 규제개혁의 핵심 구성요소 중 하나로 일관되게 포함하고 있다. 이것은 좋은 규제원칙이 새로운 규제에 대한 초기 결정과 규정의 수명 내내 검토 지속에 적용되는 규정의 수명주기 관리의 개념의 일부를 형성한다.

"의도한 목표를 효율적, 효과적으로 계속 충족하도록 보장하기 위해 체계적으로 규제를 검토하라는 권고가 7개의 OECD의 1997년 규제개혁을 위한 정책권고사항 중 두 번째 특징이다(OECD, 1997, p. 29).

2005년에 사후평가 개념은 규제 품질과 성과에 대한 핵심 "안내 원칙"으로 더 살이 붙었다(OECD, 2005, p. 4). 또한 규제개혁에 대한 APEC OECD 통합 체크리스트는 명시적이고 정기적인 기준을 개별 법령뿐 아니라 보유법령 검토의 중요성으로 만들었다(APEC-OECD, 2005).

2012년에 OECD 권고가 종합적이고 일관된 검토 "프로그램"을 만들기 위한 규제의 사후평가에 대한 접근법을 확대했다. 권고 5는 실제 다음과 같다. "규제가 최신으로 유지되고, 비용이 정당화되고, 비용 효과가 있고 일관되며, 의도한 정책 목표 전달을 보장하는, 비용편익 고려를 포함한, 명확히 정의된 정책목표를 기준으로 중요한 보유규제에 대한 체계적인 프로그램 검토를 수행한다"(OECD, 2012a, p. 12).

특히, 권고는 다음을 명시한다.

- 회고적 분석은 사후와 사전(RIA) 평가 방법의 긴밀한 통합으로 시작하여, 모든 차원에서 정책결정과정으로 통합되어야 한다.
- 사후 이행 검토는 진행 중인 의사결정을 알리고, 중복을 피하며, 평가에 대한 투자를 합리화하기 위해 적절하게 계획하고 효율적으로 일정을 짜야 한다.
- 자동검토나 일몰조항과 같은 영구적인 검토장치를 고려해야 한다.
- 정보통신기술(ICT)을 통해 규제검토와 행정단순화 조치 사이에 다리를 구축해야 한다.
- 이러한 평가 프로그램은 부문별 규제기관에 대해 예상되고, 시민과 이해관계자 검토에 개방되고, 그 자체가 정기적인 성과 검토 대상이어야 한다.<sup>5</sup>
- 학술 문헌 및 국제 관행에서 얻은 통찰력은 사후평가가 다수의 목적에 기여하고, 규제기관과 최종 사용자 모두에게 이득을 보장한 것으로 시사한다. 다음 단락들은 규제 결정이 이행될 때 검토되어야 하는 이유 중 일부를 요약한다.

### *증거와 분석을 통해 규제 사이클의 끝을 연결하기*

현실에서 정책 개입을 위한 단일 진입 지점은 없다. 현대 사회에서, 경제 활동의 가장 흔한 측면과 시민의 일상생활의 대부분은 이미 규정되어 있다. 기존 규제 이행과 함께 발생한 병목현상 때문에 종종 문제가 나타난다. 현재의 법적 환경이 제공하는 것에 되돌아 보려는 노력의 일부로서, 사후평가는 정책의 계획, 설계, 갱신, 이행과 추가 규제 개입에 필수인 관련 정보 생성에 도움이 된다. 이와 같이, 사후평가는 정책의 상충관계와 시너지(정책 통합)를 강조하고 효율성을 합리화하여 더 합리적이고, 조직화하며, 증거 기반의 정책 결정에 기여한다(규제 실패의 감소).

규제가 철저한 사전영향분석을 기준으로 채택되도록 보장하는 것이 충분하지 않다. 호주 생산성 위원회(2011, p. XII)이 주장하는 바와 같이, "새로운 모든 규제가 엄격한 평가 대상이 되었지만, 많은 경우에 장기적인 효과에 관한 불확실성이 남아 있다. 그리고 규제가 처음에는 적절하고 경제적이었지만, 몇 년 후에는 더 이상 그렇지 않을 수 있다. 시장과 기술이 변화할 수 있고, 사람들의 선호와 태도가 변화할 수도 있다. 그 밖에도 규제가 누적되면 규제들 간 상호작용이 발생하여 비용이 증가하고 의도하지 않은 결과를 낳는다."

규제 사이클에서 "되돌아 보기" 개념의 일부로, 사후 이행 검토는 원칙적으로 의사결정자와 사전규제를 이행하는 사람들이 직면하는 목표(들)와 제약사항을 검토해야 한다. 예를 들어, 이러한 목표가 사전적으로 추구하려고 하지 않을 경우, 또는 대신에, 이행 중에 이런 목표 추구를 제한하는 제약사항이 등장할 경우, 소비자 복지로 이어지는 특정 규제에 대한 평가가 부적절할 수 있는가이다. 다시 말해서, 사후 수치는 사전 의사결정 문제와 일치해야 한다.

효과적이기 위해서는 사후평가에 계획한 정책 목표, 영향, 결과가 명확하게 드러나야 한다. 규제영향평가(RIA)는 이 프로세스의 중심이다(OECD, 2015, 4장). 따라서 사후평가와 사전평가는 밀접하게 연계되어 있다. OECD는 규제정책 사이클에서 두 단계 모두 서로에게 피드백을 제공해야 함을 일관되게 강조한다.

사전평가과정에서 문제가 적절하게 정의되고, 개입 목표가 명확히 설명되고, 이상적으로는 측정 가능한 성과 지표와 직접 연관되어야 한다. RIA에 명시된 가정, 방법론, 평가는 어떤 사후평가가 수행되어야 하는지에 관한 문제를 결정하기 위해 사용되어야 한다. 게다가 RIA는 권고된 옵션의 미래 모니터링과 평가 활동에 대한 논리와 전략의 윤곽을 정해야 한다.

순서가 되면, 사후 분석의 조사결과가 규제 문제나 해악을 정의하고, 기본 시나리오를 정하고, 그 후 후속 RIA 중 사용된 옵션의 확인을 위한 증거를 제공해야 한다. 더 명백하게는, 사후평가에서 검토의 결과로 발생하는 가능한 추가 조치를 명확히 설정해야 한다.

사전 및 사후 사이에 적시의 협의를 보장하기 위한 행정부의 책임이 중요하다. 그러나 의회 또한 규제정책 사이클에 따라 점점 더 중요한 역할을 한다(박스 5.2 참고).

### 박스 5.2. 사전 및 사후 분석 사이 경계에서 입법부의 역할

의회 위원회, 평가부서, 위원회를 지원하는 그 밖의 의회기구가 감시기능을 건설적으로 이행하고 RIA에 관한 우려를 행정부와 부문별 규제기관에 전달하는 데 있어 이상적인 위치에 자리잡고 있다.

폭넓은 입법과정의 일부로, 입법부는 이 업무를 위해 행정부가 기여할 자원과 기구를 포함한, RIA 고유 요소의 결과를 평가할 방법에 관해 정부의 노력을 요구해야 한다.

의회 위원회와 부처는 정보, 연구, 분석이 정기적인 문제로 자신들에게 제출되도록 하기 위해 책무 구조의 정점에 자신들을 위치하고 사후 입법부 평가의 주요 위치와 초점으로 널리 알려지기 위해 노력해야 한다.<sup>1</sup> 호주나 캐나다 등의 일부 국가에서, 입법부에 의한 사후평가의 한 가지 중심적 동기는 RIA의 유효성에 대해 판단을 내리고, 이것이 필요할 것으로 나타날 경우 행정부의 개선 추구이다.

의회과정 전체는 입법부가 행정부로부터 설명과 정당성을 구하기 위해 가능한 모든 수단을 활용하려고 하는 점을 반영해야 한다. 감시기구의 가능한 모든 형태(예: 질의, 논쟁, 진술)가 이 목적을 위해 장려되어야 한다.

정부의 두 개 부문은 기구와 노력이 높은 품질의 규제를 촉진하도록 보장할 때

공통의 목적을 찾으려고 노력해야 한다.

행정부는 규제 관행에서 모범관행을 위해 노력하고 공식적 사전 정책과 절차를 준비해야 한다. 입법부는 모니터 하기 위해 감시와 책무 장치를 준비하고 정부가 한 일을 평가하고 자신의 조치에 대한 설명, 정보, 정당성을 구해야 한다.

1. 이러한 기능의 예에는 스웨덴, 스위스, 영국 의회 내 기관에 의해 제공된다(참고: OECD, 2012b, pp. 26ff.)

Source: OECD (2012b), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, Paris, pp. 25-26, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>.

### 참여적 의사결정을 통한 책임성 개선

이행된 규제의 평가는 투명성과 책무를 증가시키기 위해 더욱 더 중요하며, 그에 따라 공공 조치에 대한 신뢰에도 중요하다. 평가에 대한 접근법은 규제 과정의 이해관계자 참여 형성을 촉진할 수 있다(OECD, 2015, Chapter 3). 이런 측면에서 Fetterman 등(2014, p. 145)은 가능한 세 가지 형태의 평가를 구별한다 (프로그램 평가 개념을 다루지만, 논리는 회고적 규제 검토에도 적용될 수 있다).

- **공동 평가**는 평가자가 "평가를 담당하지만, 지속적인 이해관계자 참여를 만들어, 더 효과적인 평가 설계, 자료 수집 강화와 분석, 결과적인 이해관계자 이해와 사용에 기여한다." 이런 유형의 평가는 "평가의 모든 단계에서 평가자의 의뢰인과 협의에서 특정 이해관계자와 전면적인 협조까지 가장 폭넓은 실천 범위를 대상으로 한다."

- **참여적 평가**에서, 평가자는 "평가의 통제를 함께 공유한다."

평가자와 평가 받는 자는 평가의 일부 또는 모든 단계에 참여하며, 둘은 모두 평가의 정의, 수단의 개발, 데이터 수집과 분석, 성과의 보고와 보급이 포함되도록 권유를 받는다."

- **권한부여 평가**는 스펙트럼의 끝에 있다. 이 접근법에 따라 평가자는 "직원 구성원, 프로그램 참여자, 공동체 구성원을 평가 관리자로 본다." 참여자들은 외부 요건과 목표를 달성하기 위해 가장 적합한 방법을 결정하고, 평가자는 "프로세스가 궤도에 오르고, 엄격하며, 반응적이며 적절함을 유지하는 데 도움이 되기 위해 중요한 친구나 코치 역할을 한다."

정책과 규제 사이클의 두 끝과, 잠재적으로는, 정부의 다양한 수준을 연결하기 때문에, 평가가 의사결정을 가능하게 하는 전략적 지렛대를 제공할 수 있다(Cousins and Chouinard, 2012; Bryk, 1983). 평가는 이해관계자 피드백을 접수하고 변화를 요청할 기회를 제공할 수 있다. 반면, 평가는 또한 규제기관이 영향 받는 당사자들 대상의 입력을 추진하기 위한 가능한 경로이다. 규제정책 의제가 공동체 기반 문제 해결 및 공동 제작한 공공서비스 제공(Allio, 2014; Bason, 2010), 합리적인 집행(OECD, 2014; Blanc 2012; Monk, 2012)과 관련된 지역 수준에 점점 더 주의를 기울이는 시기에, 이 의제는 정치 및 운영 관련성을 획득한다. 그에 따라 평가단계를 (더) 참여적으로 만들기가 규제정책에서 시민과 이해관계자 참여를 촉진하고, 최종 사용자 역할을 넘는 규제 사이클 내에서 그들을 적극적인 행위자로 만드는 큰 잠재력을 갖는다.

이러한 목적을 염두에 두고 수행하는 경우, 평가는 여러 이득을 제공한다. 첫 째, 변화 확인 및 분석 시 참여를 확대시키고 다원적으로 만들어서, 현장에서 실제로 발생한 상황을 잠재적으로 더 분명하게 제공한다. 둘째, 사람들이 좋은 규제 설계의 성공을 직접 목격하고 실패에서 더 배울 수 있게 한다(평가된 규제의 소유에 더 큰 의미가 유발되므로). 마지막으로, 평가는 권한을 위임하는 과정이다. 왜냐하면 참여적인 평가가 관계된 모든 행위자에게 책임을 주고 기량 개발을 돕고, 그들의 견해가 정책결정에 반영되도록 하기 때문이다. 전체적으로 평가는 공공의 신뢰와 공공 개입의 정당성 향상에 기여할 수 있다.

평가는 사회 내 공공 규제기관의 역할 재측정 없이는 제대로 되지 않는다. 지금까지 적절하게 지적한 바와 같이, 파트너십 접근법으로, "참여적인 모니터링과 평가는 단지 기존 모니터링과 평가환경 내에서 참여 기법을 사용하는 문제만이 아니다. 평가는 누가 프로세스를 발의하여 착수하느냐와 누가 조사결과에서 배우거나 이익을 얻느냐를 근본적으로 재고하는 것에 관한 것이다." (IDS, 1998, p. 2).

### *규제 사후평가에서 얻은 기타 이득*

사후평가를 제도화하고 체계적으로 활용하면 위에서 언급한 이익을 보완하는 다양한 추가 이득을 얻을 수 있다. 그 이득들을 요약하면 다음과 같다.

- **논쟁 완화와 더 매끄러운 추가 이행.** 회고적 평가는 규제개입 준비 또는 채택 순간에 존재할 수 있었던 충돌을 완화하는 데 기여할 수 있다. 이것은 환경보호 등의 소송에 흔히 정책분야와 특히 관련이 있을 수 있다. 성취와 병목현상뿐 아니라 그 근본원인이 어디에 있는지 이해하면 현재 상황을 더 잘 받아들이고 수집된 이행 패턴을 통해 규제성과를 개선하는 데 도움이 될 수 있다.
- **RIA 품질 확인 및 신뢰성.** 사후평가는 사전영향분석의 정확성을 확증하거나 원래 만들어진 격차를 확인할 수 있게 한다. 중대하게도, 사후평가는 정책 공식화 단계 중에 예상되지 않았던 의도하지 않은 영향의 등장과 범위를 정의할 수 있다. 이것은 규제기관이 RIA 체계의 유효성과 그 신뢰성을 계속 개선하기 위한 그들의 노력에서 규제기관의 처분에 달려 있는 근본적인 추가 품질 관리 경로이다.
- **정책 통합과 벤치마킹** - 예상한 영향과 예상하지 못한 영향뿐 아니라 규제의 실패와 장점을 구분함으로써 사후 이행 검토에서 효과적인 규제정책 관리를 위한 핵심 성공 요인들을 선별하는 데 기여할 수 있다. 그 외에도 효과적인 정책 결정에서 교훈을 얻어 여러 개입 분야로 넘어갈 경우 효력이 있는 벤치마킹을 조장할 수 있다. 또한 사후평가에 의한 현실 점검은 부문간 통합을 달성하기 위한 정부의 역량을 상당히 강화하여, 중복을 최소화하고 정책 시너지와 규모의 경제 잠재력을 극대화할 수 있다.
- **효율적이고 우선순위가 정해진 계획**- 중요한 의사결정 지원도구로서 회고적 평가는 사회 문제와 이해 관계자 요구의 정도 또는 정부의 정치적 의제에 의해 지시된 우선순위 라인을 따라 미래 공공 정책과 규제 개입 합리화와 설계에 기여한다.

그 결과, 공공 자원이 전체 개입과 동일한 개입의 여러 요소 사이에 할당된다.

## 사후평가의 성격

이 섹션은 사후평가가 무엇이고 어떻게 수행하는지에 대해 자세한 설명을 제공한다. 평가 방법론에 대한 기존 문헌을 바탕으로, 이 섹션은 평가의 형성 부분으로 일반적으로 이해되는 주요 기준을 요약한다. 그 후 이 섹션은 실용적인 (이행) 고려사항뿐 아니라 개념적 설계에 근거한 "평가 틀" 개념을 다룬다.

### 평가 범위와 유형

평가는 단순히 무슨 일이 발생했는지 평가하는 것에만 국한되지 않는 종합적인 분석활동이다. 평가는 또한 "왜" 어떤 일이 발생했는지(또는 발생하지 않았는지), "누가" 개입의 영향을 받았는지, "어느 정도" 결과가 변했는지를 조사한다.

### 평가 기준

평가 활동의 결정된 목적으로 반영하기 위해, 평가자는 전형적으로 평가기준에 따라 검토를 구성한다(박스 5.3 참고). 평가기준은 또한, 가정의 정교화부터 대상 집단까지, 자료를 수집하기 위한 종류와 방법을 통해, 각종 분석 단계를 구성하는 데 중요하다. 기준은 비교적 융통성 있는 방법으로 평가의 이론적 근거와 바람직한 정교화 정도에 따라 서로 결합될 수 있다.

#### 박스 5.3. 평가 기준: 종합

정책평가에는 여러 형태가 있을 수 있다. 평가자는 다기준접근법으로 분석을 다양화하여 더 종합적인 평가를 성취할 수 있다. 항상 존재해야 하는 일부 일반적인 기준 외에도, 다수의 추가 기준이 적용될 수 있다. 제공된 목록은 결코 포괄적이지는 않지만 대부분의 중요한 기준을 포함한다.

#### 일반적인 기준

- 적절함 - 이 기준은 공공 개입의 목표가 착수 때 파악된 요구와 문제와 부합하는 정도를 측정한다. 이 기준은 다음 문제에 답변하는 데 도움이 된다. "정책 목적이 당장의 주요 문제를 포함하는가?".
- 효과성 - 이 기준은 (a) 주어진 정책 목표가 달성되었는지, (b) 관찰된 효과가 평가된 특정 개입에 따른 것이었는지의 정도를 말한다. 이 기준은 다음 질문에 대답하는 데 도움이 되어야 한다. "정책이 인식된 요구와 개입이 해결하려는 특정 문제를 성공적으로 해결하는 데 적절하고 수단이 되었는지?".
- 효율성 - 이 기준은 "비용효과", 즉 각종 투입이 어떻게 경제적으로 산출로 전환되어 성과를 낳았는지, 그리고 (예상된) 효과가 일관성이 있었는지 및 합리적인 비용으로 획득되었는지가 해석된다. 이 기준은 다음 질문에 답변한다. "성과가 사용된 지원을 정당화하는가?" 또는, 대신 "성과가 더 적은 자원으로 성취될 수 있었는가?, 그리고, 개입의 개별 부분들이 일관되고 보완적이었는가? 합리화할 범주가 있는가?".

### 박스 5.3. 평가 기준: 종합(계속)

- 유용성 - 이 기준은 개입에 의해 달성된 영향이 착수 때 파악된 요구 및 문제와 부합하는 정도를 고려한다. 이 기준은 다음 문제에 답변하는 데 도움이 된다. "달성된 성과가 의도한 목적과 어느 정도 부합하는가?".

#### 추가 기준

- 투명성 - 이 기준은 정책 개입의 산출과 결과뿐 아니라 이행에 연계된 프로세스가 외부인(이해관계자, 시민)에게 어느 정도 가시적인지를 평가한다. 이 기준은 다음 문제에 답변하는 데 도움이 된다. "적절한 홍보가 있었는가? 가용 정보의 세부사항이 적절한 수준에서 적절한 형식이었는가?".

- 정당성 - 이 기준은 개인과 조직화된 이해관계자가 정책수단을 받아들이고 그에 만족하는 정도를 다룬다. 이 기준은 다음 문제를 답변하는 데 도움이 된다. "구매 효과가 있었는가?".

- 공정 및 포용성 - 이 기준은 대상집단과 더 일반적으로는 외부자 간에 비용편익 분배를 고려한다. 이 기준은 각종 이해관계자가 정책 프로세스에 참여하고 정보에 대한 동등한 접근을 갖는 정도를 말한다. 이 기준은 다음 문제에 답변하는 데 도움이 된다. "이해관계자 간에 공정하게 분배되는 효과가 있는 곳은? 정보에 적절히 접근하기 위해 충분한 노력이 있었는가?".

- 지속성 및 지속 가능성 - 이 기준은 정책 효과가 지속적인 영향을 미칠 가능성과 이 가능성이 정책 개입의 지속성에 달려 있는지를 고려한다. 이 기준은 또한 정책 개입이 행정(습득)의 기능에 미친 효과를 다룬다. 이 기준은 다음 문제에 답변하는 데 도움이 된다. "정책 개입의 구조적 효과는 무엇인가? 이 기준들과 정책 개입 사이에 직접 원인-효과 연계가 있는가? 및 정책 목표 도달로 행정에서 어떤 진전이 이루어지고 있는가?".

- 모든 효과가 모든 기준과 관련이 있지는 않다. 일부 기준은 작은 부분 효과에만 적용될 때 더 유용해진다. 예를 들어, 효율성 기준은 대상 분야에 맞는 기대 효과에 공통으로 적용된다. 마찬가지로 공정은 대개 산출과 결과에 초점을 맞추지만, 정책 개입 개발과 이행에서 이해관계자 관련을 말할 경우, 공정은 입력과 출력 간 연계에 오히려 집중한다. 이것은 평가자가 영리하고 효과적으로 일하는 데 달려 있다.

출처: Adapted OECD (2010), "Annex B. Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and their Impacts", in OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, pp. 98-99, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-8-en>.

평가 범위는 특정 개입에 맞추어 조정되어야 하고 개입 유형과 개입이 자체 개발 사이클에서 도달한 지점의 영향을 받는다. 평가문헌은 단 한 가지보다는 몇 가지 방법에 기초를

둔 평가방식 사용을 권장하는 경향이 있다. 가능한 한 방법은 여러 방법을 결합하는 것이다. 단일 방법 내에 다수 자료를 사용하고, 다양한 분석자에 의지하고, 여러 이론을 적용하는 것이다. 사용 가능한 다수 방법에는 설문 조사와 인터뷰 외에도 다양한 통계 자료 통합 수준, 다양한 통계 샘플 고려, 질적 분석과 양적 분석의 결합이 포함된다(Patton, 1998; 2002).

## 평가 유형

평가를 하는 목적이 활동의 성격과 형태를 결정한다. 일반적으로 평가는 3가지 주요 유형으로 구분할 수 있다. 이 구분은 평가자에 의해 취급되는 특정 대상을 반영한다(박스 5.4 참고).

### 박스 5.4. 평가 유형

개념상으로 3가지 평가유형 시험이 관심이 준수(프로세스), 성과(출력), 기능 (결과) 중 어디에 주어지는지에 따라 수행될 수 있다.

- 준수 시험은 규제 품질 도구, 제도, 프로그램이 공식적으로 법, 정책, 가이드라인에 규정된 대로 절차상 요건이 적절하게 준수되는지를 평가한다.
- 성과 시험은 절차상 요건의 공식 준수에 대한 질문을 넘어 착수된 분석의 품질을 측정한다.
- 기능 시험은 의사결정 프로세스와 그 결과 개선에 규제 도구, 제도 또는 프로그램이 실제로 기여하는 정도를 평가한다.

출처: Harrington, W. and R.D. Morgenstern (2003), "Evaluating Regulatory Impact Analyses", Paper prepared for the OECD project on *ex post* evaluation of regulatory tools and institutions, OECD, Paris, [www.rff.org/rff/documents/rff-dp-04-04.pdf](http://www.rff.org/rff/documents/rff-dp-04-04.pdf).

호주 생산성 위원회(2011)는 기존규제를 검토하고 개혁하기 위해 다수의 "접근법"을 확인하고 검토했다. 이것은 크게 보아 3대 범주로 나눌 수 있다. 일상적 또는 지속적인 기존규제 '관리'와 관계된 접근법, 특정한 간격으로 또는 특정한 상황에서 발생하도록 프로그램화된 접근법, 각종 영향 또는 등장하는 쟁점에 의해 촉발될 수 있는 더 임시적 특성의 접근법(박스 5.5 참고) 등 3가지이다.

### 박스 5.5. 규제심사 접근법

생산성 위원회는 추가적으로 규제개혁이 필요한 분야 파악을 위한 틀과 접근법 및 개혁 성과를 평가하기 위한 방법을 제공하는 연구보고서를 발표한다. 이 보고서는 또한 호주와 국제 모범관행들에서 도출하여 효과적으로 접근법들이 작동하도록 보장하는 데 도움이 되는 각 심사 접근법에 대한 다수의 효과적인 설계 특징들의 목록을 제시한다. 이 위원회는 다음의 주요 접근법을 고려한다.

기존규제 관리 접근법('올바른 관리'로 간주될 수 있는 지속적인 역할을 가진다):

- 규제기관 기반 전략은 규제기관이 담당한 규제들을 해석하고 운영하는 방법을 말한다. 예를 들어, 성과 지표와 불만사항 모니터링을 통해 모든 문제를 처리하기 위해 타당성을 시험하고 전략을 개발하기 위해 정기적인 검토와 협의를 갖는다. 이상적으로는 이러한 장치 사용은 규제기관에 의해 수행되는 공식적으로 계속되는 개선 프로그램의 일부이다.
- 사전 및 사후 분석 사이 경계에 대해 작동하는 기존규제 흐름 결합 규칙. 이 접근법은 새로운 규제 흐름을 기존 재고와 연결함으로써 규칙과 절차를 통해 제한한다. 널리 채택되지는 않고 있지만 이런 종류의 예에는 "규제 예산"과 "하나 넣으면, 하나 빼기" 접근법이 있다.
- 불필요한 요식 축소목표 달성을 위해서는 규제기관에서 기존 준수비용을 특정 기간 내에 일정한 비율이나 금액만큼 감축해야 한다. 일반적으로 이것들은 행정적 부담 감축 프로그램에 적용된다. 프로그램화된 검토장치(특정 시간에, 또는 잘 정의된 상황이 발생할 때 특정 규제의 성과를 조사한다):
- 일몰은 책 안의 조치 유지가 명시적인 근거가 있지 않는한 일정 기간(일반적으로 5년~10년) 후 법률 조치를 자동적으로 무효화한다. 이 논리는 특정 규제나 특별히 면제되지 않은 모든 규제에 적용될 수 있다. 일몰이 효과가 있으려면 면제와 유예가 억제될 필요가 있으며, 다시 만들어지는 규제는 먼저 적절히 평가되어야 한다. 이렇게 하려면 준비와 계획이 필요하다. 이런 이유로 일몰은 종종 검토조항을 도입하는 것과 대응된다.
- 사후 이행 검토(PIR) "프로세스 실패"(호주에서)는 사후평가가 사전 영향평가를 요구한 모든 규제에 대해 수행되어야 한다는 원칙에 의존한다. PIR은 서두르거나 충분한 평가 없이 만들어진 규제가 - 그에 따라 악영향과 의도하지 않은 결과를 가져올 가능성이 크므로 - 너무 오래 걸려 자리잡기 전에 재평가될 수 있도록 보장하기 위한 "절대 안전한" 장치를 제공하려는 의도로 도입되었다.

### 박스 5.5 규제 심사 접근법(계속)

- 새로운 규제의 사후검토요건을 통해서, 규제기관은 문제 규제가 후에 어떻게 평가될지를 약속한다. 일반적으로 이 활동은 RIA 준비 단계에서 이루어져야 한다. 이러한 검토 요건은 규제에 대한 충분한 검토를 제공하지 못할 수 있지만, 잠재적인 특정 영향에 관해 상당한 불확실성이 있을 경우 특히 효과적이다. 이 요건들은 또한 규제의 요소들이 본질적으로 변화할 경우 사용될 수 있으며, 규제 변경이 논란이 많을 경우 다시 보증을 제공할 수 있다.

임시 및 특수 목적 검토(필요할 경우 시행):

- 비즈니스 부담에 대한 "재평가"는 과도한 준수비용이나 기타 문제를 강제하는 규제에 관한 비즈니스 제안이나 불만사항에 의해 촉진되거나 의존한다. 이 프로세스는 규제에 대한 개선사항을 파악하고 추가 조사가 필요한 분야를 확인하는 데 매우 효과적이지만, 바로 그 불만사항 기반 성격이 검토의 범위를 제한할지도 모른다.

- "원칙 기반" 검토전략은 개혁을 위해 모든 규정을 심사할 때 사용되는 안내 원칙에 적용할 수 있다. 예를 들어, 경쟁을 방해하는 모든 법률 규정 철폐(정식으로 정당화하지 않는 한) 또는 정책 통합 요구가 있다. 원칙 기반 접근법에는 개혁을 위한 선정대상의 초기 파악이 포함되며, 필요할 경우 더 상세한 평가가 이어진다. 그에 따라서 이런 종류의 접근법은 일반적인 재평가보다 더 까다롭고 자원 집약적이다. 그러나 여과 원칙이 견실하고 검토가 잘 수행되면, 매우 효율적일 수 있다.

- 벤치마킹은 국가와 정부 차원의 개혁에 대한 비교 성과와 선도 기법, 모델에 대한 유용한 정보를 제공할 수 있다. 벤치마킹은 자원 집약적일 수 있으므로 주제를 신중하게 선택하는 것이 중요하다. 벤치마킹 연구는 개혁을 위해 대개 권고사항을 제공하지 않지만, 선도 기법들에 대한 정보 제공으로 개혁 옵션 파악하는 데 도움을 줄 수 있다.

- "깊이 있는" 검토는 광범위한 효과가 있는 주요 규제 분야 평가에 적용할 때 가장 효과적이다. 이 검토는 규제의 적절성, 유효성, 효율성을 평가를 추구하며, 폭넓은 정책 맥락 내에서 그렇게 하며, 다른 형태의 개입 또한 혼합될 수 있다.

호주의 상황에서, 광범위한 협의는 이 접근법의 중요한 요소로서, 공공 제출 등을 통해, 중요하게는, 공공의 감시를 위한 보고서 초안 공개를 포함한다. 잘 실천되었을 때, 심도 있는 검토는 유익한 규제 변화를 찾을 뿐 아니라 정부의 이행을 촉진하는 지역사회의 지원을 구축하기도 했다.

출처: Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra, [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulationreforms.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulationreforms.pdf).

## 평가의 과제

평가행위는 의식적이고 체계적으로 구조화되지 않는 간단한 활동이 아니다. 위임과 설계, 자료수집과 확증, 조사결과 정교화와 전달 등 모든 평가단계에 주의가 필요하다. 이 단락에서는 평가자가 직면할 가능성이 높은 가장 일반적이고 방법론적이거나 완전히 실제적인 과제의 일부를 짧게 요약한다.

### 평가편견 관리

여러 단계에 걸쳐 여러 행위자를 포함하는 활동으로서, 평가는 잠재적인 편견에서 자유롭지는 않다. 평가의 조사결과 이용을 요청한 평가 후원자(일반 대중을 포함하여)와 평가자 자신들은 이러한 편견을 통제하고 완화하기 위해 필요한 절차와 장치를 준비해야 한다(Scriven, 2010).

평가에서 편견이 발생할 수 있는 요인은 나중에 보이며(Anderson 등, 1993), 개인들이 발생 전에 예상할 수 있었던 결과의 범위를 과대평가할 때 발생한다. 소위 선택 편향이 널리 인정되고 있다(GiveWell Blog, 2010). 사회과학 평가문헌은 차이가 프로그램에 의해 초래되고 있는지에 대한 영향으로 프로그램에 참여하는 사람과 그렇지 않은 사람의 비교를 흔히 권장한다. 그러나 프로그램 참여자는 참여 사실 그 자체로 비참여자와는 다르다. 선택 편견은 연구를 긍정적 또는 부정적 방향으로 기울게 할 수 있다. 왜냐하면 이 편견으로 인해 평가자가 비교 집단 선택 시 상당한 여지를 갖게 되기 때문이다.

특정 연구디자인은 다른 디자인보다 선택 편견에 훨씬 덜 취약하다. 무작위 대조시험으로도 알려진 무작위 평가는 일반적으로 프로그램에 일부 사람들을 할당하고 다른 사람들은 할당하지 않는 무작위 할당을 사용하여 선택 편향의 문제를 피한 후, 프로그램에 무작위로 할당된 사람들을 추적하고 할당되지 않은 사람들과 비교한다. 직관적으로 말해, 이 방법론은 그들이 프로그램에 참여할지 여부 이외에는 프로그램 참여자와 비참여자 간의 체계적인 차이가 발생할 위험을 상당히 줄이는 듯하다(Cook et al., 2008; Bloom, 2005).

편향된 평가를 유발하는 요인에는 다음 세 가지도 포함된다. 선호도와 일치하는 정보를 선호하는 경향, 평가집단의 다른 사람들도 가진 사회적으로 확인된 정보를 받아들이려는 경향(그 때문에 객관적인 감시와 평가에 잠재적인 영향이 있음), 논의 전에 집단 구성원이 아는 정보를 선호하는 경향 등 3가지이다(Mojzisch et al., 2010).

### 적절한 이해관계자 식별

다양한 이해관계자, 개인 또는 집단이 중요한 규제개입의 이론적 근거와 형태뿐 아니라 규제활동 자체의 적절성(그리고 그 조사결과에 의해 누구의 이해가 영향을 받을 수 있는지)에 대해 대립되고 때로는 충돌하는 견해를 가질 수 있음을 인식하는 것도 중요하다. 몇 가지 이해관계자 범주가 잠재적으로 평가에 중요하게 고려될 수 있다. 이해관계자 범주에는 정책 결정자와 의사 결정자, 평가 후원자, 대상 참가자, 프로그램 관리자 및 직원(즉, 규제의 회고적 분석을 참조, 제도적 규제과정에 참여하는 행위자), 평가자, 상황적 이해관계자 및 전체적인 평가지역(evaluation community)가 있다(Rossi et al., 1998).

Hanberger(2001:52)는 평가자들에게 적극적인(혹은 주요한) 이해관계자와 소극적인 이해관계자를 구분하라고 조언한다. 전자는 정책과 규제개입 과정에 직접 영향을 미치려고 노력하는 사람들인 반면, 후자는 프로세스에 적극적으로 참여하지 않고 개입의 영향을 받는 사람들이다. 평가자가 이 후자의 견해를 평가들에 포함시키는 것이 중요하다. 핵심 행위자의 인식만 자세히 조사되는 경우, 간접 또는 구조적 영향이 간과될 위험이 있다. 이해관계자 식별을 위해 평가자들에게 도움이 되는 방법들이 있다. 예를 들어, "이해관계자 매트릭스" 또는 소위 "눈덩이 방법"에 의존하는 방법이 있다.

### 적절한 평가시기 설정

"사후가 얼마나 사후인지" 결정하는 것은 부차적인 질문이 아니다. 시기가 적절하지 않아 규제개입 효과평가 진행이 객관적으로 어려울 때가 있다. 시기에 대해서는 두 개 기준을 고려할 필요가 있다. 첫 번째는 평가 위임이 주어지는 시점과 규제개입과정 간 가능한 불일치와 관련이 있다. 예를 들어, 어려움이 유발될 수 있는 요인 중 하나는 다양한 이유로 '특정' 이행부분이 아직 이루어지지 않았거나 온전히 완료되지 않았더라도 평가가 이루어지도록 요구하는 의무검토조항이나 일몰조항이 법에 존재할 경우이다.

이것은 연방체제와 준연방 체제에서 일어날 가능성이 특히 높다. 이런 체제들에서는 이행당국이 규제를 채택한 정부 수준과 같지 않기 때문이다. 그 외에도, 이행당국은 일반적인 규정을 가장 잘 이행하여 다수의 이행 패턴을 창조하기 위한 수단과 양식을 재량으로 선택할 수 있다. EU 지침과 EU 회원국에 의한 적용이 그 예이다. 다른 한편으로는, 영향 받는 주요 당사자들의 준수정도가 불균등하거나 유예 효과를 가진 이의제기제도가 있어 같은 국가 내에서 고르지 못한 이행이 발생할 수 있다.

두 번째 측면은 평가디자인 "내부적인" 것으로 입력, 출력, 결과 간 인과 관계를 결정하기 위해 정확한 방법론적 접근법과 관련이 있다. 위에서 요약한 바와 같이, 현실은 복잡적이며, 조사와 그 밖의 외부(규제 또는 비규제)요인들에 따른 규제에 의해 직접 촉발되는 요인들 모두(의도하고 예상하지 못한)에 의해 형성된다. 일부 법은 평가를 시작하려면 다른 법보다 상당히 긴 시간이 걸릴 수 있다. 어떤 법은 직접 효과가 있을 수 있고, 또 어떤 법은 누적 효과가 있어 행동과 태도에 장기적인 변화를 유도할 수 있다.

규제가 정해진 목표를 달성할지는 고려된 시간과 이행 중에 직면하는 촉진 요인과 부정적인 제약사항 존재여부에 크게 좌우된다. 평가자는 현실을 파악하고 그 평가의 경계선을 정하여 어떤 규제가 성공하고 어떤 규제가 실패했는지를 명확히 할 것으로 예상된다.

### 평가비용 계산

평가는 종종 비용이 드는 노력으로 간주된다(반드시 비용 대비 효과가 있지는 않은). 결과를 해석하기 어렵고 잘못 받아들이면 오해를 부를 수도 있다. 올바른 유형의 평가가 적절한 시기에 일관되게 적용되는 것이 중요하다. 평가를 의뢰하는(아웃소싱하는) 후원자와 평가자 모두에게 있어 근본적인 질문은 두 가지이다. "평가 비용이 얼마나 드나?" 와 "평가비용이 얼마나 들어야 하나?"이다.(Rieder, 2011).

첫 번째 질문은 여러 평가단계에서 자원의 실질적 할당과 관련이 있다. 예를 들어, 초점그룹

조직이나 인터뷰 수행을 위한 투자1), 또는 보고서가 완성되었을 때 조사결과를 배포하기 위한 노력2)과 직접 현장연구의 유형 및 빈도를 고려하여 할당이 이루어질 수 있다. 두 번째 질문은 전체 평가계획과 관련이 있으며, 우선순위를 정하기 위한 전략적인 접근법과 시간경과에 따른 다양한 시기평가를 요구한다.

이 질문들에 대답할 수 있는 표준은 없다. 왜냐하면 모든 평가가 전체 비용에 영향을 미치는 한 가지 목적과 정치적 및 정책 맥락을 자체적으로 가지기 때문이다. 비용 할당을 투명하고 명확히 정의하는 것이 중요하다.

일반적으로 평가에는 전문가 비용(수수료), 각종 행정비용(번역, 출판, 배포 비용)이 들고, 컴퓨팅 모델의 개발, 데이터 수집과 이해관계자 피드백과 관련된 비용도 든다.

간접 평가비용은 기회비용(결정된 평가나 평가요소에 할당된 예산은 다른 곳에 투자할 수 없다)과 "편향된 이행"으로 발생한다. 법령의 부분 이행을 담당하는 당국과 이해관계자는 그들이 알기에 평가 중에 가장 쉽게 검토될 기준을 준수하는 데 일부러 초점을 맞추고, 그에 따라 규제의 잠재력을 위험에 빠트릴 수 있다. 비교 투자를 유지하기 위해 적용 가능한 기준은 정책이나 규제에서 발생하는 총 비용의 가중 비율을 반영한 예산을 평가에 할당하는 것일 수 있다.

그 외에도, 더 일반적인 "정치적 비용"이 후속 프로세스와 관련하여 검토될 필요가 있다. 평가에 의해 생산된 조사결과 유형과는 상관없이, 규제를 개혁하기 위한 행동(어느 쪽이든) 또는 비행동이 영향 받는 사람들과 시민 사회 집단 간에 논란을 낳을 수 있다.

## "평가틀"

구조화된 틀에 기초하여 평가에 접근하는 것은 이 과제들을 통제하고 성숙한 *평가 기능*을 최대한 활용하는 데 도움이 된다(Patton, 1998; 2002). 평가 기능의 개념은 언제든 어느 때든 최적으로 적합할 수 있는 미리 정해진 조직 준비나 방법론적 접근법을 강조하지 않는다. 오히려 주어진 국가나 정책분야의 제도적, 행정적, 문화적 특징과 평가가 발생하는 정치적 맥락에 따라 조정될 수 있는 핵심 평가 원칙에 관심이 주어진다.

이 섹션은 종합적인 평가 프레임워크 설계에 도움이 되는 여러 단계를 설명한다. 이 단계들은 개념적, 실무적으로 구분될 수 있다.<sup>6</sup>

### 개념상 기준(설계)

#### 맥락 설정

평가는 외부와 단절된 상태에서 개입하는 것이 아니므로 부수적인 요인뿐 아니라 기존 지식을 반드시 알 필요가 있다. 정책 개입이 이행되고 후속평가가 이루어진 기본상황에 대해 분명한 그림을 가질 경우가 대개 평가후원자에게 더 좋다. 개입 결정으로 이어지는 기본 시나리오가 무엇이었는가? 이행 후 수년에 걸쳐 무엇이 변화했는가? 여기서 다시, 활동을 RIA 프로세스와 통합하는 것이 중요할 수 있다. 이러한 분석은 정책 문제를 더 잘 정의하고 활동 목적을 분명하게 하는 데 중요하다. 동시에, 맥락의 설정은 평가 프로세스가 그 자체에 가지는

의미를 더 잘 고려하는 데 도움이 된다. 어떤 평가든 제약사항이 있으므로(예를 들어 자원 제약과 연계되거나, 개념적, 방법론적 접근법과 범위 선택 때문에), 그에 따라 예산을 구축, 관리하고 효과적이고, 투명하며, 객관적인 전달 운동을 시작하는 것이 중요하다.

맥락 설정은 정책 개입에 관심 있는 주요 행위자 식별과 그 행위자들의 평가 활동 관계 결정도 의미한다. 행위자들은 평가자급 조달에서 평가수행과 조사결과 전달에 이르기까지 서로 다른 역할을 한다. 수많은 행위자, 그들의 상호 관계, 그들의 정책개입 정도를 알면 그들의 관련성, 대표성, 전문지식, 의제를 확인하는 데 도움이 된다.

## 평가 구성

맥락을 설정한 후, 평가자들은 범위와 방법론 설계를 진행해야 한다. 평가 구성은 거의 틀림없이 가장 도전적인 과제 중 하나이며, 과정 후반부에 직접적인 영향이 있다.

"왜"라는 고려할 기본요소는 결정된 규제에 대해 사후평가 수행에 대한 이론적 근거이다. 어쨌든, 모든 법은 기본적으로 실험적이어서 그 효과는 불확실하고 알려지지 않았다. 사후평가 수행에는 서로 다르면서 똑같이 정당한 여러 동기가 있다. 그 동기에는 다음이 포함될 수 있다.

- 결과, 영향, 유효성 결정
  - 비용편익 결정
  - 법으로 파악된 문제 조사
  - 이행, 준수, 인지, 집행 평가
  - 법령 내에서 이루어진 평가에 대한 요구사항 충족
  - 법 결정과정 정치적, 거버넌스 이득 목적의 미래 법령 품질 개선
- 예를 들어, 행정부와 공무원, 기관 및 규제자, 입법부, 시민 사회 및 시민 단체, 학계와 평가자 자체를 포함한 이해관계자들 간 관계 구축과 네트워크 강화.
- "무엇"은 전체 활동을 결정하는 두 번째 요소로서 평가될 대상을 말한다. 평가대상과 평가여부를 판단할 때 다음을 고려하는 것이 적절하다.
  - 당연히 모든 법을 평가할지 또는 각각의 연도의 특정한 수의 법이나 특정 부문으로 평가를 제한할지.
  - 어떤 종류의 시험을 수행할지 결정하기(위 박스 5.4 참고)
  - 어떤 종류의 영향이 고려되고(예를 들어, 직접 준수 비용, 행정적 부담만, 또는 이득), 어떻게 계산하여 표현할지를 설정.
  - 가까운 과거에, 싱크탱크 업계에서 소위 표준비용모형을 보완하는 혁신적인 방법론과 접근법을 개발함으로써 논쟁에 크게 기여했다(박스 5.6 참고).

### 박스 5.6. 규제비용과 누적비용 평가: 싱크탱크의 최근 입력

정보 비용이 전체 비즈니스 또는 다른 집단의 표준 수혜자 규제비용에서 비교적 작은 부분만을 차지한다고 인정하며, 베텔스만 재단은 더 종합적인 "규제비용모형"(RCM) 개발을 의뢰했다(Riedel, 2009; Schatz, 2009). RCM은 조치가 필요한 법적 의무의 이행에서 직접 초래되는 규제비용을 살펴본다. 이 모형은 전통적인 SCM을 4가지 측면에서 구축하고 확대한다.

- 정보 의문만이 아닌 조치가 필요한 모든 유형의 의무를 고려한다.
- 이 의무들을 수행할 때 초래될 수 있는 모든 유형의 비용을 포착한다.
- "주관적인" 부담(자극비용 등)도 고려한다.
- 생각할 수 있는 모든 적용 분야를 설명한다.<sup>1</sup>

RCM 접근법은 또한 규제의 기회비용을 추정하기 위한 방법을 포함한다.

기회비용은 규제 책임의 결과로 사라진 이익으로 추정된다. 기회비용은 규제의 추가 경비에 일반 시장 이자율을 곱하여 계산한다.

유럽연합 집행위원회의 REFIT 활동의 틀에서, 브뤼셀에 있는 유럽정책연구소(CEPS)에서 소위 2개의 "누적비용 평가"(CCAs) 개발과 수행 업무를 맡았다.<sup>2</sup> CCA 목표는 선택된 산업에 대해 EU 법령에 의해 부과되는 누적 비용의 파악, 평가, 가능할 경우 정량화하는 것이다. 중대하게도, 서로 다른 정책 분야의 상호작용(또는 상호작용의 결여)과 서로 다른 부문에 대한 누적 효과를 조명하려고 노력한다(Schrefler et al., 2013).

CCA는 규제의 사후 결과를 평가하는 새로운 기법은 아니다. 그 보다, CCA는 기존 도구 모음으로서, 정책평가에 대한 새로운 접근법의 요구사항을 충족하기 위해 결합하여 사용된다. 전통적으로 행해지듯이, 한 정책의 모든 수혜자에 집중하기보다는(또는 밀접하게 짜인 하나의 작은 정책 모음) 한 계층의 수혜자에 영향을 미치는 모든 정책에 집중한다. 그에 따라서 CCA는 측정에 대한 다음의 접근법들을 결합한다.

### 박스 5.6. 규제비용과 누적비용 평가: 싱크탱크의 최근 입력(계속)

- 행정 비용(정보 의무에서 유래된)
- 준수 비용, 실질적인 의무와 금전적 의무를 포함함
- 간접 비용, 직접 수혜자가 아닌 직접 수혜자의 상대방으로서 생산자에 미치는 간접 비용임.

미국 조지메이슨대학의 Mercatus 센터는 미국 연방규제의 양과 종류에 관한 지식 심화에 공동으로 기여하는 일련의 도구들을 만들었다. 이 데이터베이스는 전체 및 부문별 비용의 추산치를 제공한다. 이 센터의 규제비용 계산기는 기업들과 그들의 무역협회에서 제안된 개별 규제가 최종 규제가 되기 전에 예상 비용을 평가하는 데 도움이 되도록 설계되었다. 다른 리소스인 "Openregs.org"와 함께, 기업에서 규제를 추적하여 공개 의견을 제기할 수 있다. Mercatus 센터는 또한 "RegDATA.org"를 선보였으며, 1997년부터 2012년까지 미국의 각 산업이 직면하는 연방규제 정도의 추정치를 제공한다. 마지막으로 "규제 보고 카드"는 주요 행정부 규제에 대한 규제분석기관 업무의 품질에 대한 심도 있는 평가이다. 이 보고 카드는 1980년대 초 이후 모든 주요 규제에 요구되고 있는 규제영향평가(RIAs)로 알려진 기관의 경제분석을 평가한다.<sup>3</sup>

1. 그럼에도, RCM 접근법은 모든 규제 비용을 포함하는 것이 아니다. 제외되는 비용은, 예를 들어, 입법 비용(규제 제정 비용), 행정 집행 비용(규제 집행으로 초래된 비용으로, 이 비용은 비용 회수 조치에 의해 전가되어 규제 받는 당사자들에게 '금융비용'으로 잡힘), 국민 경제비용(왜곡)이 있다.

2. 이 두개의 CCA는 2013년에 철강과 알루미늄에 대해 수행되었다 (참고: 각각 [http://ec.europa.eu/enterprise/sec-tors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sec-tors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf); 및 [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/final-report-alu-minium\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/final-report-alu-minium_en.pdf), ).

3. 참고: <http://mercatus.org/research/regulation-0>.

출처: Riedel, H. (2009), *International Methods for Measuring Regulatory Costs*, Bertelsmann Stiftung Gutersloh; Schatz, M. et al. (2009), *Handbook for Measuring Regulatory Costs*, Bertelsmann Stiftung Gutersloh; Schrefler L., G. Luchetta and F. Simonelli, (2013), "A new approach to *ex post* evaluation in the EU: The Cumulative Cost Assessment", in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 4/2013, pp. 53 9-541.

학술문헌은 규제영향 고려를 더 정교화하여 규제 개입으로 발생할 수 있는 더 넓고 "더 복잡한" 비용과 편익에 대한 통찰력을 제공한다(박스 5.7 참고). 영향평가와 비교(누적된) 뿐 아니라 인과 관계 파악과 분석을 위해 정부가 기법을 정교화하는 것이 중요하다. 특히 무엇보다 리스크 관리 결정을 다룰 때, 평가자들은 불확실성을 충분히 고려해야 한다(OECD, 2010e).

### 박스 5.7. 폭넓은 규제 영향 파악: 조정 비용 및 부수적 영향

일부 최근 연구는 규제영향평가가 "조정 비용"을 인식해야 한다고 시사한다. 이 조정 비용은 경제 활동 변화의 시차 지연으로, 시장, 지리, 서로 다른 기량의 노동자 간에 규제로 유도된 행동 변화의 결과 중 하나이다. 국가에서 규제 경제학자에 의해 종종 사용되는 전통적인 '균형' 모델의 효용에 도전할 예비 수용력이 있을 때 이 시차는 특히 중요할 수 있음이 지금은 인정되고 있다(Masur and Posner, 2012; Davis and von Wachter, 2011).

위험규제 분야 또한 심도 있게 연구되고 있다. 예를 들어 대체효과에 대해, 더 정확하게는, 부수적 이득(공동 이득)과 부수 손해(상쇄 리스크)에 대해 연구되고 있다. 이 영향들 중 일부는 대체 제품이나 가격이 유도한 행동 변경(예: 항공기보다 도로를 선택)에서 오고, 다른 일부는 소위 위험-위험 상충관계에서 온다(Graham and Wiener, 1995). 문헌에서는 부수 영향의 몇 가지 다른 유형과 다수의 예를 확인하고, 우수한 위험 관리 대안들을 개발함으로써 위험-위험 상충관계를 극복하기 위한 잠재력과 함께 부수 영향의 무시에 대한 인지적/행동적 및 제도적 원인들에 대해 논의해왔다(Wiener, 2002; OECD, 2010e).

출처: Masur J.S. and E.A. Posner (2012), "Regulation, unemployment, and Cost-Benefit Analysis", in *Virginia Law Review*, Vol. 98, pp. 579-634; Davis, S.J. and T. von Wachter, (2011), "Recession and the Cost of Job Loss", *NEER Working Paper*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA; Wiener, J.B. (2002), "Precaution in a Multi-Risk World", in D. Paustenbach (ed.), *Human and Ecological Risk Assessment: Theory and Practice*, John Wiley and Sons, New York, pp. 1509-1531; OECD (2010e), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.

"누가"에서 "누가 평가하는가? 그리고 누구를 위하는가?"는 결과에 기본적인 반향과 평가된 정책과 제도에 대한 영향을 불러올 수 있는 두 가지 핵심 질문이다. 평가는 누가 설계를 담당하고 수행하느냐에 따라 3가지 형태를 취할 수 있다. 평가 프로세스를 누가 시작하고 누가 수행하는가에 따라 후자의 범위와 초점이 변할 수 있다. 예를 들어, 감사기관의 위임은 프로그램의 효율성을 고려하기 위한 평가를 제한할 수 있지만, 이해관계자 중심 활동 또는 다수의 동료 심사는 감축 조치의 경제적 영향을 포함할 수 있다. 그 밖에도 각 시나리오에는 자체 장점과 과제가 있으며(표 5.1), 다른 것보다 특정 형태를 선호하는 것은 연역적으로 가능하지 않다. 선택은 일반적으로 제도적 환경, 정치적 맥락, 당면한 정치 개입을 포함하여 다양한 요인에 의존한다. 때로는 누구에게 위탁할지에 대한 결정이 임시 기준으로 이루어져야 한다. 접근법들의 결합이 타당할 때가 많다.

표 5.1. 정책 평가 형태

형태	간단한 설명	장점	과제
내부 평가	공공행정(자체 평가) 내에서 수행	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 적절성</li> <li>* 학습과 매입을 최대화</li> <li>* 장기 수용력</li> <li>* 내부 정보 접근에 용이</li> <li>* 방법론을 쉽게 조정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 정치적 약속</li> <li>* 자기 기준, 당파적 특성</li> <li>* 객관성 부족</li> <li>* 정당성</li> <li>* 외부 전달</li> <li>* 내부 비용</li> </ul>
	a) 정부에서 의뢰	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 책무 강화</li> <li>* 신뢰성, 정당성 높음</li> <li>* 계획과 자원 할당의 유연성</li> <li>* 전문지식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 수용</li> <li>* 주인의식 부족</li> <li>학습 감소</li> <li>* 평가자와 피평가자 간 정보 비대칭</li> <li>* 정책 사이클 내 타이밍 적절성</li> </ul>
외부 평가 <sup>1</sup>	b) 외부 자체 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 책무 강화</li> <li>* 정책 책임 공유</li> <li>* 관점의 다양화</li> <li>* 전문지식</li> <li>* 속도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 정당성(당파성, 치우친 특성, 자금의 순수성)</li> <li>* 주인의식 부족, 학습 감소</li> <li>* 배포</li> <li>* 수용 제한</li> </ul>
	참여 평가	공공-민간 전문지식에 의존	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 상호 학습</li> <li>* 정당성</li> <li>* 수용 확산</li> </ul>

참고: 평가를 수행하는 외부 기구는 주의 제도적 환경에 속하거나(예: 의회 위원회 또는 위원회, 감사원 또는 유사한 감사기관, 또는 옴브즈맨 사무소), 대학, 연구소, 싱크탱크, 재단 및 그 밖의 이해관계자 등의 공공 및 민간 조직에 속한다. 이 기구들의 자율성 정도는 다양하다.

출처: OECD (2010), "Annex B. Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and their Impacts", in OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, p. 103, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-8-en>.

최근 연구를 보면 법과 규칙을 만드는 규제기관들은 법과 규칙을 개정할 동기나 성향이 부족할 수 있다(McLaughlin and Williams, 2014). 공공이든 민간이든 평가를 수행할 특정한 단일 기관을 찾는 것은 그다지 중요해 보이지 않는다. 오히려 일정한 범위의 행위자들이 여러 범주의 조치와 다양한 평가 접근법을 가지고 다양한 정책 사이클 단계에 다원적인 프로세스에 개입하면 편견이 최소화될 가능성이 높다.

"언제"는, 위에서 언급한 바와 같이, 평가를 위한 시간적도는 정밀 조사에 따른 개별 규제의 함수이며, 일반적인 검토 또는 일몰조항 존재에 의존하거나 규제 자체에 들어 있는 특정 조항과 오히려 관련이 있다. 평가자들은 규제 채택에 기여한 요인들의 가능한 변화를 설명할 지와 이어서 그 이행과 집행을 설명할지를 분명히 해야 한다.

예를 들어, 새로운 정부는 규제 채택 시 예측된 기준 시나리오를 변경하거나 심지어는 대체하여 전체 규제성과평가에 직접 영향을 미치는 새로운 법을 도입했을 수 있다. 평가 자체는 시간이 걸리므로 위임 발표, 평가자 임명, 자료 수집 프로세스(효과적으로 진행 중인 모니터링이 수행되지 않았을 경우) 및 조사결과 정교화 사이에 기간 경과를 고려해야 한다.

이러한 요소들을 체계적으로 고려하기 위해 일부 효과적인 관행이 정부가 평가를 구성하고 평가들을 시작하는 데 도움이 된다. 그 관행들을 종합하면 다음과 같다.

- **참조 조건 발표** - 이 최초 단계는 문서에서 평가의 범위 틀을 잡는 데 중요하다. 참조 조건은 평가자들에 대한 특정한 목표, 과제, 시한, 자원을 정한다. 동시에, 그럼에도 평가자가 자신의 과제를 수행하는 데 있어 어느 정도 조정의 여지를 허용해야 한다.
- **정보 제공**- 이것은 관련된 신뢰성이 높은 자료에 접근하기 위한 방법을 말한다. 이 단계에서 평가 설계자는 대개 위에서 언급한 "영향 추적" 프로세스와 정보가 수집되는 경로로 이어지는 단계를 포함한다. 이 경로는 직접 인터뷰, 설문조사, 문서화 검토, 직접 관찰일 수 있다. 한 접근법이 다른 접근법을 배제하지 않는다. 반대로, 접근법들은 상호 지원하고 보완적이다. 왜냐하면 각각이 장점과 단점이 있기 때문이다. 자료를 수집하고, 그 자료를 최대한 적절하고 신뢰성이 높은 정보로 보관하기 위한 최선의 방법 선택은 대개 평가자에게 남겨진다(Brady/Collier, 2004);
- **평가의 유형 식별**- 평가 유형을 분류하고 그들을 적절히 결합함으로써, 평가자들은 어떤 평가도구와 장치가 적절한지와 평가활동의 기본 목표 달성에 얼마나 중요한지를 숙고할 수밖에 없다.
- **품질 기준 설정**- 평가 프로세스에서 예상되는 품질 기준을 처음부터 정하는 것이 모범 관행이다. 이 설정은 중간 모니터링(임시 보고가 예상될 경우)을 허용하고 평가자 업무에 대해 객관적인 평가를 촉진한다.'

## 실무 기준(이행)

### 역량 구축

어떤 역량과 어떤 종류의 조직이 평가활동을 수행하는 데 필요한지는 평가를 내부에서 수행할지, 또는 외부기관에 의뢰할지에 대한 문제와 직접 관련되는 두 가지 요소이다. 내부 평가에는 사내 역량과 낮은 비용으로 시장에서 이용 가능한 기술 구축이 필요하다. 소위 매몰 비용과 초기 비용은 평가의 동적인 성격 때문에 특별히 높을 수 있어, 평가에 대한 투자는 중장기 추적 비용이 들 수 있다. 예를 들어 정책 개발과 방법론 개선사항 파악을 위해 전담 직원 교육(고용)이 필요하다. 그러나 정부가 항상 이런 선택에 직면해야 하는 것은 아니다. 외부 평가는 정해진 감사 기관에 직권으로 요청할 수 있다. 또는 시민사회에서 자발적으로 시작할

수도 있다.

이런 측면에서 평가시간 계획과 예산책정은 핵심 요소이다. 발생하는 비용의 종류는 매우 다양할 수 있다. 무엇보다 예산안은 다음 비용을 간과하지 말아야 한다.

- 필요한 정치적 지지 획득(평가가 외부에서 설정되어 있지 않을 경우)
- 평가 고안(참조 조건 초안 마련)
- 내부 운영 책임 배정
- 교육 제공(필요할 경우)
- 입찰 요청 구성과 평가 팀 선정(필요할 경우)
- 평가 수행(자료 수집, 준비, 초안 작성, 보고서 전달)
- 조사결과 활용 구성

자료 수집은 종종 평가자에게 실제적으로 중요한 과제이다. 신뢰성이 높은 자료 입수 가능성에 대한 사전 조사는 바람직하거나 타당한 평가 범위와 접근법 유형을 결정하는 데 도움이 된다. 이들 사전 검토는 설계와 예산안 업무를 용이하게 해준다.

### 지식 보급 및 활용

평가의 중요한 목적은 실제적인 결과를 낼 수 있고 가능한 한 폭넓은 영향을 미치는 방법으로 정보를 수집하고 제시하는 것이다. 최소한 평가는 정책 의제에 영향을 미치고 정책 학습으로 한층 더 이어질 수 있어야 한다. 기존 및 신규 정책수단의 설계와 사용이 정책평가를 위해 한층 더 개선되어야 한다. 이런 목적을 위해, 정보와 지식이 보급되고 사용되는 방법이 중요하다(Thoening, 2000). 더 일반적으로, 적절한 통신전략은 처음부터 매우 중요하다(Chattaway and Joffe, 1998).

관련된 모든 행위자는, 행정부 내에 있든, 의사 결정자 또는 이해관계자이든, 평가결과에 가능한 한 직접적이고 독립적으로 접근할 수 있어야 한다. 후자가 가용 정보의 유일한 출처는 결코 아니다. 평가 조사결과 권고사항은 정책 결정에 활용되는 정보라는 퍼즐의 한 조각일 뿐이다. 선호도, 의견 및 정책의제는 다수의 이질적인 출처에서 점진적으로 형성된다. 평가는 단독으로 사용되지 않고, 이전 지식, 부수 정보, 핵심 신념과 종합된다(March and Olsen, 1989). 그러므로 평가의 적절성은 프로세스가 얼마나 전체 정책들에 깊숙이 침투하는지 못지 않게 사용된 자료의 방법론과 신뢰성에도 영향을 많이 받는다.

평가는 강한 교육적 가치가 있으며, 원칙상 평가에서 배우려는 의도를 가진 사람들(후원자일 경우가 많음)이 가능한 한 밀접하게 관련되는 것이 적절하다. 그러나 이것은 동어반복과 자기참조 활동으로 끝날지도 모른다. 그 밖에도 편견을 피하기 위해 평가자들은 자신들의 업무결과 전달과 이 결과의 활용법 통제를 말지 않도록 해야 한다. 평가자와 사용자 관계가 너무 밀접하면 심각한 위험을 발생시킨다. 반면, 사람들은 자신들의 핵심 신념과 가치에 더 직접적으로 연관될 수 있는 조사결과를 선호한다. 이것은 평가를 왜곡시켜, 이미 확립된 견해를 단지 확인하는 것으로 끝나게 할 수 있다. 반면, 평가를 의뢰하는 사람들이 종종 최종 사용자라는 사실에서 문제가 발생할 수도 있다.

이에 따라 어떤 행위자가 최종적으로 평가 설계, 범위, 방법 결정, 평가자 선정, 조사결과

평가에 참여하도록 허용되느냐 하는 문제와 다른 사람들이 배제되는 이유가 제기된다.

이상적으로 평가과정의 다양한 단계가 서로 별개로 유지되어야 한다. 왜냐하면 현실은 더 복잡하고, 학습을 허용하려면, 후원자와 평가자, 사용자 간에 서로 통하는 접점이 있어야 한다. 평가과정 내내 다양한 행위자들 간 관계는 면밀하게 계획되고 균형이 유지되어야 한다. 실제로 평가설계와 제출은 그 효용에 영향을 미친다는 것이 분명하다(Weiss, 1998). 그러므로 편견을 최소화하기 위한 통제장치 준비가 중요하다. 위 표 5.1에 설명된 각종 평가의 본질적인 장단점을 인식하면 필요한 절차와 방법론적 견제와 균형을 확립할 수 있다.

## 실제 사후평가

이 섹션은 규제 사후평가를 조직하고 수행하기 위해 선택된 OECD 회원국에서 개발한 관련 기법을 보고한다. 이 섹션은 사후 규제를 평가하고 규제 기능의 제도화에 기여하는 정책 또는 법적 요건의 예들을 제시하기 위해 OECD 회원국에서 사용하는 여러 도구와 장치를 요약한다. 이 섹션은 또는 다양한 이해관계자(기관, 민간/시민 사회, 학계)와 시민들이 개별 평가 활동과, 더 일반적으로는, 사후 규제평가체계 추진 모두에서 할 수 있는 역할은 논의한다.

### 규제 사후평가의 보급

사후평가 수행의 이론적 근거, 중요성, 이득은 널리 이해되고 있음에도 여러 정부와 의회에서 규제에 대한 체계적인 회고적 검토 도입이 상대적으로 늦어지고 있다. 지난 10년 동안 규제정책의제가 다음의 시급한 문제로 이동하면서 규제 개입 효과의 관리가 해석은 사법부에, 법적 체제 수정은 미래 정부에 남기는 경향이 이어지고 있다. 규제 사이클 참여 단계를 지원하고(RIA 등) 또는 단순한 규제와 행정환경을 추구하는(행정적 부담 기준 프로그램) 수단의 국제 보급과 비교하여, 사후평가와 같은 도구는 상대적으로 부차적인 것으로 밀려 있다. 반면, 다수 국가에서 지난 10년간 구조적, 지역적 또는 사회적 지원 프로젝트 등의 지출 프로그램과 금융개입의 평가와 함께 상당한 경험과 전문지식을 개발해왔다.

그럼에도 이런 동향은 긍정적이며, OECD 조사를 보면 적든 많은 제도화된 기준으로 규제의 사후평가를 수행하는 국가가 증가하고 있다. 최소 20개 OECD 회원국이 주법에 대한 자동검토요건이 있음을 인정한다. 그러나 체계적인 사후평가는 흔하지 않으며, 이러한 검토의 수와 성과가 체계적으로 측정되는 경우도 드물다. 6개 OECD 회원국만이 2008년에 기존 규제에 대한 정기평가가 모든 정책분야에 의무라고 보고했고, 호주, 오스트리아, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 한국, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국 등 12개 국가가 일몰 조항을 사용한다고 보고했다. 부록 5.A1은 OECD 회원국의 최신 사후평가 상황을 더 상세히 보여준다(OECD, 2012b, p. 81).<sup>8</sup>

## 평가들의 요소 관련 국제 관행

정부의 평가 기능에 대한 절차상, 방법론상, 조직상 거버넌스를 구성하는 요소는 국제 사례를 기준으로 제시되었다. 다루어지는 요소는 다음과 같다.

- 정치적 의지와 법적 토대
- 평가계획과 RIA에 연계
- 가이드라인과 방법론적 지원
- 이해관계자 참여
- 입법부의 역할
- 최소 기준과 품질 감시
- 게재

### 사후평가에 대해 정치적, 법적으로 노력하기

최고위 정치 수준에서 개혁과 효과적인 규제 관리 관행에 대해 구속력 있는 진술을 통해 노력하는 것은 규제 품질에 대한 성공적인 개선의 전제조건 중 하나이다(OECD, 2012a, Recommendation 1).

다수 국가에서 사후평가는 법적 토대가 확고하게 정착했으며, 국가 헌법으로 된 경우도 있다. 이런 사례는 스웨덴과 스위스로서, 사후평가의 헌법 지위가 거의 틀림없이 평가 활동의 확대에 유리하다(박스 5.8 참고).

#### 박스 5.8. 사후평가에 대해 헌법 특성 부여: 스웨덴과 스위스

스웨덴에서는 성과관리개혁의 틀로 1996년 채택된 주예산법이 모든 정부 활동은 효율적으로, 경제적으로 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 이 법은 또한 스웨덴 정부가 서로 다른 정책분야에서 계획한 목표와 획득한 성과에 대해 의회에 보고해야 한다고 규정하고 있다.

2001년에, 스웨덴 의회는 평가기능을 Riksdag 법에 포함하고 행동계획을 근거로 조직함으로써 의회 위원회에 의해 제도화했다.<sup>1</sup> 10년 후 이 의무는 "정부의 수단"(스웨덴 기본법)에 포함되면서 헌법상 지위를 부여했다(Sveriges Riksdag, 2015). 평가의무는 또한 규제영향분석에 대한 법령에 따라 행정부를 구속한다.

스위스에서 (사후) 평가는 잘 확립되고 제도화되어 있다(Kloti et al., 2004; Balthasar, 2007; Mader, 2009). 법령을 평가할 의무는 1999년 이후 헌법 수준으로 유지되어 왔다. 예를 들어, 스위스 연방의 연방 헌법 제 70조에서, 연방의회는 연방 기준에 "효율성"에 대한 평가를 보장해야 한다."<sup>2</sup>

스위스 의회법은 이 의무를 구체화하여 설계된 의회기구가 연방의회에 영향 분석을 수행하고 자세히 조사하며 자체 평가를 의뢰하라고 요청할 권리를 부여하고 있다. 자신의 차례가 되면, 행정부는 평가가 자체적으로 수행되도록 지시할 권한이 있으며, 특히 자체의 전반적인 이행 및 감독 능력을 근거로 지시할 수 있다(Art. 182 (2))

### 박스 5.8. 사후평가에 대해 헌법 특성 부여: 스웨덴과 스위스(계속)

and 187 (1a) of the Federal Constitution). 그 외에도, 스위스에는 개별법과 부문별 법에 120개의 검토 및 평가 조항이 있다. 법이 제정되거나 개정될 때 평가조항이 삽입될 수 있다.<sup>3</sup>

연방 감사원법은 추가로 법적인 토대를 구성하며, 스위스연방감사원(EFK)에서 준수, 정당성, 비용 효율성 기준뿐 아니라 주 조치의 재정 기지원 여부가 예상 영향에 미친 것에 따라 법적 조치를 검사를 허용한다.<sup>4</sup>

1. 참고: 의회 결정 "'The Riksdag in the run-up to the 21<sup>st</sup> century", Proposal 2000/01: RSI, Report 2000/01 :KU23.

2. 이 용어는 관련된 모든 영향 관계와 결과의 완전한 형태 포착으로 여기서는 이해된다. "유효성, 효율성, 영향"은 평가 기준으로 작용한다(Mader, 2009, as specified by Prognos, 2013, p. 30).

3. 그러나 2011년 스위스 연방 감사원은 평가 조항의 약 절반만이 "실질 평가"를 제공한다고 추정했다. 평가 조항의 나머지 절반은, 예를 들어, 연방 사무소에서 모니터링이나 통제 체계를 수행하라고 지명했다(Prognos, 2013, p. 31).

4. 참고: 연방 감사원법(SR 614.0)의 5 (2)조.

출처: Prognos (2013), "Expert report on the implementation of *ex post* evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, [www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationfile&v=2); Riksdag (2015), "The committees follow up the Riksdag's decisions", *Sveriges Riksdag*, [www.riksdagen.se/en/Committees/The-parliamentary-committees-at-work/The-committees-follow-up-the-Riksdags-decisions/](http://www.riksdagen.se/en/Committees/The-parliamentary-committees-at-work/The-committees-follow-up-the-Riksdags-decisions/), 30 April; Kloti, U. et al. (2004), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zürcher Zeitung Publishing; Balthasar, A. (2007), "Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung", Zurich; Mader, L. (2009), "Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz", in T. Widmer et al. (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Springer Verlag, pp. 52-63.

다수 국가가 사후이행 규제심사 역할 강화와 사내 역량 구축과 아우소싱이 사용할 수 있는 자금 관련 투자를 확대할 의도를 명시적으로 발표했다(박스 5.9 참고).

### 박스 5.9. 유럽연합 집행위원회의 "첫 번째 평가 원칙"

유럽연합 집행위원회는 거의 틀림없이 규제 사후평가에 주어진 새로운 과정에 대해 가장 목소리를 내는 옹호자 중 하나이다. 이 위원회는 소위 "평가의 첫 번째 원칙"을 도입했으며, 그에 따라 위원회는 "규제 맵핑과 적절한 후속 평가작업이 수행될 때까지 기존 법령 분야의 제안을 조사하지 않음"을 약속한다(EC, 2012:4).

이 약속은 Barroso 대통령이 각종 공개 연설에서뿐 아니라 그의 두 번째 임기 시작 때인 2009년 발표한 정치 지침에도 들어갔다. 다수 위원회 통신에서 EU 스마트 규제 전략 프레임워크 내에서 예상된 새 접근법을 반복하여 약속하고 있다(EC, 2010; 2013b).

이 원칙은 위원회에서 우선순위에 따라 서비스 자원을 다시 배정하고, 동시에 정책 사이클 내에서 사후평가의 상대적 중요성을 제고하는 데 중단기적으로 도움이 될 것으로 예상된다. 평가의 첫 번째 원칙이, 체계적으로 적용될 경우, 계획된 평가 단계의 재구성에 대해 분명한 영향을 미칠 수 있다.

출처: European Commission (2012), *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746 final of 12 December, p. 4; Barroso, J.M. (2009), *Political Guidelines for the Next Commission*, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf); European Commission (2010), *Smart Regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final of 8 October 2010; European Commission (2013b), *Strengthening the Foundations of Smart Regulation - Improving Evaluation*, COM(2013) 686 final of 2 October 2013; and European Commission (2015a), "Evaluation", *Better Regulation*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm) (last update 19 May 2015).

사후평가 참여 개선은 정책목표 선택에 의해 영향을 받을 때가 많다.

규제 및 행정 환경 간소화와 기업의 불필요한 행정부담 완화가 여러 국가에서 최근 강력한 이론적 근거가 되고 있다. 여러 경우에 정치적 의지는 심사를 감독하고 직접 수행할 전용 특별기구를 만들기 위한 제안이 수반된다(박스 5.10 참고).

### 박스 5.10. 규제 심사를 위한 이론적 근거로서 불필요한 요식 제거: 영국, 미국, 독일

영국에서 증거기반 의사결정의 개념과 관행은 입법과정에 깊이 뿌리박고 있다. 사전 및 사후 이행 평가에 대한 정부의 헌신은 과거 수십 년간 강화되고 있으며(영국 정부, 2010c; OECD, 2010b), 의회도 행정부를 확고하게 고려 한다(아래 참고).

영국은 건설한 평가를 국내 및 유럽 정책과정의 핵심 요소로 간주한다. 영국 정부가 참여하는 특별한 분야는 규제부담 감축으로 이는 특히 중소기업에 영향 준다. 영국 정부는 효과적인 규제평가가 증거기반 정책 결정, 제한된 공공자원의 효과적인 목표 설정, 리스크 관리에 핵심적으로 기여한다고 믿는다. 평가는 또한 기업의 불필요한 비용과 중소기업의 불균형한 의무 또는 중복규제 식별에 상당히 기여한다. 영국정부 입장에서는 이러한 요소들을 최소화 하는 것이 영국에 대한 핵심 EU 성장 우선순위이다(영국 정부, 2014).

### 박스 5.10. 규제 심사를 위한 이론적 근거로서 불필요한 요식 제거: 영국, 미국, 독일(계속)

2013년 10월, EU 규제에 대한 수상의 비즈니스 전담반에서 비즈니스에 대한 부담을

최소화 하는 일련의 개혁을 제안하는 보고서를 출간했다. 2013년 10월 EU 규제에 대한 수상의 비즈니스 태스크포스에서 비즈니스에 대한 부담을 최소화 하는 일련의 개혁을 제안하는 보고서를 출간했다. COMPETE 원칙에 평가 포함은 부담 감축의 중요성을 나타낸다(영국 비즈니스 TF, 2013).

**미국**에서 최근 이루어진 정치적 헌신은 유사한 이론적 근거에 기초하고 있다. 2011년 오바마 대통령은 행정명령(EO) 13579를 채택하여 "되돌아보기" 분석 강화에 명백하게 전념했다. 후에 EO 13563은 독립적인 연방 규제기관에 대한 조치로 확대되었고, EO 13610는 규제부담 감축에 집중했다(미국 정부, 2011a,b; 2012b). 법령 수단의 영향과 성과평가를 위한 기관의 공식요건이 연방체제에서 결코 새로운 것이 아닌 반면, 연방기관에 의한 사후평가는 불균형하고 체계가 없다(Greystone, 2009; Lutter, 2013). Coglianese (2013, p. 59)가 인정한 바와 같이, "오늘날 회고적 검토는 1970년에는 미래 분석으로서 임시의 대체로 관리되지 않은 검토라고 말하는 것이 맞다". 오바마 행정부에서 행한 최근 조치는 기존 규제 관행의 더 명시적인 제도화를 추구한다.

이런 헌신은 행정부 외에서도 비롯된다. 미국 의회의 일부 구성원은 규제의 회고적 검토를 전담하는 새로운 독립 위원회를 설립하도록 하는 법령에 관한 논의를 시작했다. 이러한 위원회는 특정한 기존 규제를 폐기할지를 결정하는 데 도움이 된다.

**독일**은 평가 관련 풍부한 경험에도(Bohrer and Konzendorf, 2001; Konzendorf, 2009), 연방 규제의 사후 검토를 할지, 한다면 어느 정도 기간 후에 할지에 대한 정보를 포함하여 입법안을 뒷받침하는 규약이 필요한 연방 부처(GGO)의 절차에 대한 공동 규칙을 제공하는 것 외에는 중앙에서 따로 공식화하지 않는다.

신규 법령평가를 위한 접근법에 대한 <2013년 관료주의 감축 해결을 위한 주 사무국 위원회> 채택으로 상황이 바뀌었다(독일 연방정부, 2013, pp. 64f). 이것은 특정 한계 기준을 넘어 적용될, 법의 체계적인 사후평가 수행을 위한 처음 약속이었다(Prognos, 2013).

특히, 미래 규제검토는 다음의 연간 준수비용을 초과하는 규제가 발효된 후 3~5년 후에 수행되어야 한다.

- 시민의 물질적 비용이 1백만 유로 또는 10만 시간의 시간 소비.
- 비즈니스 부문에 1백만 유로.
- 공공기관에 1백만 유로.

1. 미국 규제유연성법에서는 최종 규칙이 게재된 후 10년 이내에 "상당한 수의 소규모 법인에 중대한 영향을 미치는" 모든 규칙을 검토하라고 요구한다. 추가로, 1993년 행정명령 12866은 기관들에 "기존의 규제가 수정 또는 폐기되어야 하는지를 결정하기 위해 기존의 중대한 규제를 정기적으로 검토하는" 프로그램을 요구한다. 이 문제에 대해, O'Connor Close and Mancini (2007, p. 23) and Steinzor (2014)를 참고한다.

2. 특히, 2014년 7월 의회에서 도입된 "회고적 규제 검토 위원회"를 규정하는 SCRUB 법 (H.R.4874)인 소위 <불필요하게 부담을 주는 규제 삭제 연구 법>, 또는 동등한 의무를 가진 "규제 개선 위원회"의 창안을 예상하여 2013년 7월 상원에서 도입된 Bill S.1360을 참고한다. 이 발전에 대한 비판적 논의는 RegBlog (2014)를 참고한다.

#### **박스 5.10. 규제 심사를 위한 이론적 근거로서 불필요한 요식 제거:**

#### **영국, 미국, 독일(계속)**

3. GGO의 단락 44.7 참고한다. 국가규제통제위원회는 국가규제통제위원회를 설립하는 연방 입법 초안(4 (2)

조)의 정밀 조사 프레임워크에서 평가에 대한 이러한 정보 제출을 검토할 수 있다.

출처: UK Government (2010c), "The Coalition: our program for government", London; OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>; UK Government (2014), "UK response to the European Commission's evaluation consultation", [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/consultation/uk\\_government.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/consultation/uk_government.pdf); UK Business Taskforce (2013), "Cut EU red tape", Report from the Business Taskforce, October; US Government (2011a), "Improving Regulation and Regulatory Review", Executive Order 13563 of January 18, 2011, *Federal Register*, Vol. 76/14; US Government (2011b), "Regulation and Independent Regulatory Agencies", Executive Order 13579 of July 14, 2011, *Federal Register*, Vol. 76/135; Greenstone, M. (2009), "Toward a culture of persistent regulatory experimentation and evaluation", in M. David and C. John (eds.), *New Perspectives on Regulation*, The Tobin Project, Inc., Cambridge, MA; Lutter, R. (2013), "Regulatory policy: what role for retrospective analysis and review?", in *Journal of Benefit-Cost Analysis*, Vol. 4/1, pp. 17-38; Coglianese, G. (2013), "Moving forward with regulatory look-back", in *Yale Journal on Regulation*, Vol. 30, pp. 59; Bohrer, C. and G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Nomos Verlag, Baden-Baden; Konzendorf, G. (2009), "Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland", in T. Widmer et al. (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Springer Verlag, pp. 27-39; Prognos (2013), "Expert report on the implementation of *ex post* evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, [www.normeukontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pelf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normeukontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pelf?blob=publicationfile&v=2); Federal Government of Germany (2013), "Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemaf Arbeitsprogramun bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. Marz 2012, Ziffer II. 3" in "Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden Burokratischen Aufwand verringern Wirtschaftliche Dynamik sichern", pp. 64f, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-07\\_-2\\_9-jb-2013\\_.pelf?blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-07_-2_9-jb-2013_.pelf?blob=publicationFile&v=2).

### 평가계획과 RIA과의 연계

사후평가 개시는 평가체계의 전체 유효성에 있어서 중요하지만 종종 과소평가되는 요인이다. 사전 규제영향평가는 정책설계를 개선하지만, 규제 관리의 일부분을 구성할 뿐이다. 규제 책무와 성과의 제도화는 정책이행 후의 실제 결과에 따라 조정될 필요가 있을 수 있다. 규제정책이 성과기반이고 정치적으로 설명이 가능해지면 이 허점을 보완하는 것이 필수적이다. 여기에는 사전 영향평가에서 규제영향에 대한 미래 사후검토 필요성을 예상하도록 보장하는 것이 필요하다. 따라서 규제정책에 대해 완전히 통합된 접근법에는 "요람에서 무덤까지" 규제의 완전한 접근법과 함께 초기 단계에 사후평가에 대한 검토를 포함할 필요가 있다(OECD, 2010a, p. 6).

담당 부처나 기관에 의해 수행되는 경향이 있는 실제 평가와는 달리, 평가 개시는 중앙에 집중되거나 분산될 수 있다. 자세히 조사된 5개 국가에 대해, Prognos(2013, p. 47)는 다음과 같이 언급했다.

"사후평가는 스웨덴과 스위스(중앙집중적 개시)의 경우처럼 의회가 시작하거나 담당하며, 또는 영국, 캐나다, 유럽연합 집행위원회의 경우처럼 개별 정부부처가 개시하거나 담당할 수 있다. 전문가 의견에 의하면, 두 접근법 모두 일정한 리스크가 있다. 만약 의회가 개시를 담당하면, 현대 정치 논쟁에 의해 확립되고 있는 평가 의제에 대한 리스크가 있다. 만약 부처에서 개시 책임을 지고, 법을 개정할 필요가 없으면, 평가가 가능한한 최대한 길게 지연될 가능성이 높아지거나 평가는 부처를 정당화하는 용도로 이행될 것이다. 이런 이유로, 장기 평가계획 및

외부 이행 모니터링 규정은 매우 중요한 존재로 묘사된다." Prognos (2013, p. 47)

사후평가과정을 계획과정과 연계시키는 것은 매우 중요하다.

회고적 분석은 모든 측면에서 정책결정과정에서 통합되어야 한다. 이를 달성하는 한 방법은 일반적인 정부 일정을 조직하는 것이다(박스 5.11 참고).

### 박스 5.11. 규제 검토 프로그램 확립: 뉴질랜드와 멕시코

**뉴질랜드** 정부는 규제심사업무 프로그램을 2009년에 도입했다. 이 프로그램은 생산성과 경제에 골고루 중요한 영향을 미치는 규제심사에 초점을 맞추고 있으며, 특별 기준 심사보다는 사후 심사에 대한 더 체계적인 접근법을 개발하기 위해 시행되었다. 심사된 항목은 금융시장 규제, 지역정부 규제, 직업면허 부여 등이다(The Treasury, 2013).

**멕시코**에서는 부문별 규제를 심사 개발을 위해 공식 계획이 만들어졌다. 2012년에 이러한 계획 중 보건, 에너지, 경쟁, 사업 규제 완화, 규제기관 거버넌스 등 6개 계획이 채택되었다. 2014년에 새로운 프로그램이 이 심사와 진단의 체계적인 이행 및 진단뿐 아니라 관련된 단순화 제안 개발을 다루었다.

<규제 개선을 위한 격년 프로그램>에 대한 지침에는 COFEMER에 의한 각 부처의 규제를 전체 초기 진단에 대한 특정 요건이 포함된다. 이 진단은 공공 협의의 대상이 되며 최종 버전은 부처에 의해 제출되어 격년 프로그램의 토대가 된다.

출처: The Treasury (2013), "Regulatory Review Work Programme", [www.treasury.govt.nz/economy/regulation/programme](http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation/programme) (updated 18 April 2013); OECD 2014 Regulatory Indicators Survey results for Mexico.

또 다른 방법은 입법 제안서를 검토 및 준비할 때 이미 구조화된 "모니터링 및 평가 계획을" 개발하는 것이다. 분명히, 이러한 계획은 다음을 간략히 서술해야 한다.

- 평가의 목표와 범위

- 적절한 성과지표

중요한 정책 우선순위 항목과 시너지(예: 경쟁력, 혁신, 지속가능성) 및 진행 중인 심사/향후 이니셔티브와 조정

- 모니터링 및 평가에 대한 역할과 책임

- 외부 행위자 참여와 협의

- 예상 최종기한

채택을 위해 정부에 제출된 모든 이니셔티브가 같은 효과와 같은 정치적 중요성을 갖는 것은 아니므로, 평가계획에 따라 노력과 관심의 수준을 달리하면 시간과 자원을 효율적으로 할당할 수 있다. 캐나다 체계는 이런 측면에서 향상된 기능을 제시한다(박스 5.12 참고).

### 박스 5.12 선별 메커니즘을 통한 평가 계획: 캐나다

캐나다에서 평가정책은 캐나다 사무국의 재무위원회(TBS)에 의해 중앙에서 협의된다. TBS 내에서, 규제부가 규제정책과 규제관리에 대한 내각 지침(캐나다 재무위원회) 준수를 책임진다.

모든 연방부서 또는 담당기관은 <5년 부처별 평가계획>을 작성하여 TBS에 해마다 제출하라고 요구한다. 각 부처와 기관의 평가장은 평가의 이행을 담당한다.

새로운 법안과 규제안이 발의될 때, 부서들은 이니셔티브를 낮은 영향, 중간 영향, 높은 영향으로 분류하는 소위 예비분석서를 작성해야 한다(캐나다 사무국 재무위원회, 2014년). 이 이니셔티브가 높은 영향으로 평가되면, 주도하는 부처나 기관은 RIA 에 포함될 <성과측정 및 평가계획>(PMEP).<sup>1</sup> 무엇보다, PMEP에는 입력, 출력, 결과 간 관계를 설명하는 논리 모형이 포함된다.

PMEP는 다수 부문 중심으로 구성되고, 그 편집은 전용 핸드북에 의해 뒷받침된다(Treasury Board of Canada Secretariat, 2009):

- 규제안 설명과 개요
- 논리 모형(대상 집단과 결과에 대한 링크 입력, 활동, 출력)
- 지표(질과 양)
- 측정과 보고 접근법
- 평가전략
- 프로그램 활동 체계와 연계
- 규제업무부 심사
- 차관보 서명
- 부서별 접촉

1. 대조적으로 이니셔티브가 중간 수준의 영향을 가진 것으로 간주되면, PMEP는 선택이 가능하며 이 이니셔티브를 준비하할 지 여부 결정은 주도하는 부처가 내린다.

• 출처: Treasury Board of Canada, "Regulatory Affairs Sectors", [www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/organization-organisation/organization-organisation-eng.asp#ras](http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/organization-organisation/organization-organisation-eng.asp#ras) (accessed July 2015); Treasury Board of Canada Secretariat (2014), "Guide to the Federal Regulatory Development Process", [www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/gfmg-gperf/gfrpg-gperftb-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/gfmg-gperf/gfrpg-gperftb-eng.asp) (date modified 17 April 2014); Treasury Board of Canada Secretariat (2009), *Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan*, Ottawa.

호주의 경험을 통해 사후평가를 새로운 규제안과 체계적으로 연계하는 한 가지 가능한 방법을 알 수 있다(박스 5.13 참고).

### 박스 5.13. 사후분석과 사전분석 연결: 호주

호주에서 정부기관은 경제에 중요한 영향을 미치는 모든 규제 변경에 대해 사후 이행검토(PIR)를 착수해야 한다. 규제영향서(RIS) 없이 규제를 도입, 제거 또는 크게 변경할 때는 PIRs 또한 준비되어야 한다. 이것은 최종 규칙에 대해 적절한 RIS가 준비되지 않거나 수상이 RIS 요건 면제를 허가할 수 있기 때문이다.

규제 변경이 이루어지지 않았을 경우 PIR에서 규제의 영향과 가장 발생할 확률이 높은 것과 비교해야 한다.

2013년 9월 이후 호주 정부는 모든 주요 규제들이 도입된 후 5년마다 더 종합적인 RIA 사용을 요구하고 PIRs 실천을 위한 요건을 도입하고 있다.

출처: Australian government submission to the OECD 2014 Regulatory Indicators Survey results; and Australian Government (2014), "Post-implementation reviews: Guidance note", <https://www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation/publication/post-implementation-reviewsguidance-note>.

### 강력한 지침과 방법론적인 지원 제공

다수 정부와 규제기구가 사전규제평가 착수에 대한 지침과 내부 점검목록을 발표했지만, 규제의 사후평가를 명시적으로 다룬 지침자료는 많지 않다. 이것 때문에 국제 규제개혁의제에서 드러난 일반적인 회고적 검토 지연이 발생한 것이다. 존재하는 경우, 가이드라인은 기관들이 사용되어야 하는 평가에 대한 자세한 방법을 제공하기보다는 준수해야 하는 프로세스를 정리하려는 경향이 있다. 이 가이드와 매뉴얼은 반드시 법적 구속력이 있지는 않으며, 그 결과 모든 경우에 사용되지는 않는다.

다음 표 5.2는 Prognos(2013)가 검토한 국가들과 관련된, 기준과 가이드, 그 구속력 개요뿐 아니라 이것들을 담당하는 부문을 제공한다.

법령 재고에 대한 대부분의 심사는 정보의무에서 유래된 (불필요하거나 불균형적인) 행정적 부담을 식별하려는 경향이 있다. 일반적으로 국가들은 소위 표준비용모형이나 이와 동등한 변형을 활용한다(OECD, 2010c).<sup>9</sup> 그러나 이들 유형의 프로그램은 필연적으로 범위와 목적으로 제한되기 때문에, 국가들은 계획한 정책 목표 달성에 대한 규제를 성과 평가를 추진하지 않는다.

과제 중 하나는 규제 시스템에 더 많은 실질적인 개선을 제공하기 위해 이 행정적 부담 감축 프로그램을 적용하기 위한 방법을 식별하는 것이다. 더욱이, 규제의 누적효과가 정부 관심의 초점으로 점진적으로 나타나고 있다(McLaughlin and Williams, 2014).

표 5.2. 사후평가를 위한 기준 및 지침의 종류(선정한 국가들의)<sup>1</sup>

	영국	캐나다	스위스	스웨덴	유럽연합 집행위원회
종합적인 기준	* HM 트레저리의 Magenta 북 (방법론 매뉴얼, 구속력 없음) * HM 트레저리의 그린 북 (옵션 평가를 위한 구속력 있는 방법론 매뉴얼)	* 캐나다 정부를 위한 평가 표준 * 평가 기능에 대한 지침(구속력 있음)	* SEVAL 평가 표준 (구속력 없음)		* 평가 표준 (구속력 있음)
매뉴얼/ 핸드북	* 더 나은 규제 프레임워크 매뉴얼 * 영국 정부 공무원의 실용적인 지침 EPE 실행에 대한 구속력 있는/없는 정보를 포함한 프로세스 핸드북 * 부처 지침	* 규제 제안 핸드북 : 성과 측정 및 평가 계획 * 규제에 대한 평가 정책의 평가 사이클 선택에 대한 규제 관리 지침	* 평가 이행에 대한 종합적이고 구속력 있는 연방 가이드라인 없음 * 연방 영향평가 매뉴얼((SEVAL표준은 용) * 평가 조항의 어법 설명서	* 평가 이행에 대한 종합적이고 구속력 있는 연방 가이드라인 없음 * 의회 위원회의 평가 과제(2001/2006)지만, 평가 이행에 대한 기준 없음	* EU 활동 평가: 방법론 부록을 포함한 위원회 서비스 프로세스 핸드북에 대한 실용적인 가이드 * DGs의 특정 핸드북
담당 부서	HM 트레저리 및 효과적인 규제 집행부 또는 부처	TBS-RAS	SEVAL, 연방 법무부	의회	유럽연합 집행위원회 또는 DGs 사무국

1. 유럽연합 집행위원회는 2015년 5월 사전 영향평가와 사후평가 가이드라인 및 툴킷의 새로운 세트를 발표했다. 이 내용은 다음에서 입수할 수 있다: [http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/index_en.htm). 이 표에 제공된 정보 링크는 다음에서 나온다.<https://www.gov.uk/government/publications> (영국); <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024&sec> (for Canada); <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien.html> (스위스)[http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm) (유럽연합 집행위원회).

2. <경제와 지역 성장 기관>은 영향평가에 관한 조례 이행에 기초한 공공 행정의 평가 과제에 대한 지침을 현재 준비하고 있다.

출처: Adapted from Prognos (2013), "Expert report on the implementation of *ex post* evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, [www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationfile&v=2), p. 53.

갈수록 더, 행정적 부담 검토에 자원을 집중한 국가들은 공공정책목표를 달성할 대안을 포함하여 폭넓은 규제준수비용을 평가 및 감축할 방법을 찾고 있다.

또한 부분적으로 이 방법론적 발전의 지원을 받아, OECD 회원국들은 규제 영향의 누적적 속성을 점점 더 주의 깊게 살피고 있다(박스 5.14 참고). 그럼에도 투자와 혁신 프로세스와 새로운 기술의 보급, 매출과 마진의 수준에 대해, 이득-위험 상충관계 측면에서, 리스크 관리 측정의 영향평가에 관한 종합적인 평가를 설계하고 수행할 정부의 잠재력이 여전히

무궁무진하다.

#### 박스 5.14. 규제영향 누적 대처: 유럽연합 집행위원회, 스위스, 미국

평가가 착수될 경우, 새로운 규제의 전체 영향은 단일 규제, 부문별 차원에서 또는 모두 합쳐 추정될 수 있다.

**미국**에서 OMB의 규제정보관리실(OIRA)은 법에 의해 전 해에 통과된 새로운 모든 "중요한" 규제의 예상 비용편익에 대해 의회에 해마다 보고해야 한다. 가능한 범위 내에서, OMB는 연방 규칙과 전체 문서 업무, 기관과 기관 프로그램 별, 주요법별 연간 비용과 편익(양적 효과와 비양적 효과를 포함한) 추정을 제공하기 위해 노력한다.

2012년에 OIRA는 기관들에 규칙의 누적영향 평가를 요구하는 두 페이지의 제안서를 발표했다(미국 정부, 2012a). 이 제안서는 2011년 EO 13563를 따른다. 이 노력의 목표는 근거가 없고, 장황하거나, 과도한 요건을 확인하여 최종적으로 규제의 순 이득을 증가시키기 위해 공공부문과 민간부문(특히 중소기업)에 대한 요건을 단순화하는 것이다.

이런 목적을 위해, 지침에서 기관들에 조기협의 참여, 대중의 의견을 얻기 위해 제안된 규칙 제정 정보 및 사전 주의사항에 대한 요청 사용, 비용편익 분석에서 새로운 규제와 이미 시행 중인 규제간 관계 검토, 특정 산업이나 부문에 대해 고려된 다수 규칙제정의 시기, 내용, 요건의 조정을 포함한 9단계를 행하도록 요구한다.

2003년 10월 1일부터 2013년 9월 30일까지, 기관들이 비용과 편익 모두를 추정하고 화폐화를 위해, OMB에 의해 검토된 주요 연방 규제의 연간 혜택 추정은 합하여 미화 2170억 달러와 8630억 달러이며, 연간 추정 비용은 합하여 미화 570억 달러에서 840억 달러 사이이다(미국 정부, 2014, p. 1).

**유럽연합 집행위원회** 또한 EU 법을 더 간소화하고 규제비용을 감축하려는 목적으로, 규제 적합성 및 성과 프로그램을 시작할 때 유사한 활동을 착수했다(유럽연합 집행위원회, 2015b). 그럼에도 OMB 검토의 차이점이 현저하다. REFIT는 법적 토대에 근거하지 않았다. 이 위원회는 유럽의회에 해마다 보고할 의무가 있으며, 검토 범위는 비즈니스에 대한 규제부담에 집중한다.

2014년 6월에, 이 위원회는 REFIT 이행 진행에 대해 보고하고 간소화와 부담 감축, 기존 법령의 폐지와 입법 절차에 계류 중인 제안 취소에 대한 다수의 새로운 이니셔티브를 제안했다(EC, 2013a; 2014). 지금까지 달성한 것은 2014년에만 미결 제안 53개를 취소하고(2006년 이후 약 300개), 2006년 이후 13개 우선 분야에서 2006년 이후 행정적 부담을 33% 감축하여 410억 유로를 절약했다.

스위스는 2013년에 연방법령에 따라 비즈니스에 영향을 미친 규제비용에 대해 종합적인 검토를 완료했다. 이 검토는 연방 이원회의 주도하에 13개 주요 부문에 대해 진행되었다. 이 활동에서, 스위스 연방 위원회는 독일 RCM에 크게 영향을 받아 소위 "규제 점검"이라는 새로운 방법론을 개척했다(SECO, 2013).

#### 박스 5.14. 규제영향 누적 대처: 유럽연합 집행위원회, 스위스, 미국 (계속)

이 방법론은 투자와 금융비용뿐 아니라 직원과 장비 비용을 포함한 다양한 직접 준수 비용을 포착하려고 노력한다. 평가 프로세스에서 핵심 단계는 주어진 규제나 법적 프레임워크를 준수할 때 기업들이 직면해야 하는 "행동 의무"의 식별이다. 관련 규제 비용은 전체 총 비용과 "평소 비즈니스 비용"의 차이로 계산한다.

이것은 기업들이 규제가 없이 착수했을 활동을 설명하는 대체(반 사실적인) 시나리오를 검토에 따라 설정함을 의미한다.

이 평가활동에는 규제에 의해 가장 직접적으로 영향을 받는 이해관계자들이 적극적이고 꾸준히 참여했다. 조사결과를 근거로 하여, 연방 위원회는 2014~2015 기간 동안 30개가 넘는 간소화 조치를 확인했다.

1. 참고:[www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol/reports/congress](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol/reports/congress). OMB에 대한 법적 의무는 <2000년 미국 규제 알 권리 법> 안에 들어 있다.

출처: US Government (2012a), "Cumulative Effects of Regulations", Memorandum by OMB-OIRA, March 20; US Government (2014), 2014 Draft Report to Congress on the "Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities", Office of Management and Budget, Washington D.C., p. I; European Commission (2015b), "What is REFIT", Better Regulation, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm) (last update: 10/07/2015); European Commission (2013a), "Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps", COM(2013) 685 final of 2 October; European Commission (2014), "Regulatory Fitness and Performance Programne (REFIT): State of Play and Outlook", COM(2014) 368 final and SWD(2014) 192 final of 18 June; SECO (2013), Cout de la reglementation: le conseil federal approuve le rapport et presente des mesures damelioration, [www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=51395](http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=51395), 13 December.

평가방법 결합은 증거를 구성하는 가장 좋은 방법일 때가 많다. 예를 들어, 호주와 영국(UK.gov, 2013)을 포함한 다수 국가가 준수비용 변화 추정을 용이하게 하는 IT기반 도구를 도입했다(박스 5.15 참고). 증거결과는 기업에 대한 비용의 다른 '첫 라운드' 변화를 추정하기 위한 더 정교한 설명 도구를 사용하여 보완될 수 있다. 그 다음에, 이 도구들이 산업 내 기업들이 이 비용 변화에 어떻게 대응하는지와 경쟁 증가, 가격 왜곡이나 시장접근 제한사항 제거의 결과에 따른 다른 변화를 확인하기 위해 부분 균형 모형에 정보로 사용될 수 있다. 산업 차원에서의 수급 변화는 다른 산업에 대한 영향을 추정하기 위해 계산이 가능한 일반 균형 모형에 최종적으로 사용될 수 있다.

#### 박스 5.15. 준수비용 변화를 추정하기 위한 비즈니스 비용 계산기 사용: 사례

호주 컨설턴트사인 Allen Consulting Group은 국립건축코드(NCC) 개발 제안에 대한 산업준수비용에 대한 효과를 추정하기 위해 <모범사례 규정 사무실비즈니스 비용 계산기>를 사용했다. NCC는 기존 건물 및 배관 기준을 하나의 규정으로 통합할 것이다.

비즈니스 비용 계산기 프로세스에서 첫 단계는 NCC 도입으로 발생할 수 있는 준수비용을 확인하는 것이다. 이 비용은 다음과 같이 확인된다.

- 실무자를 위한 전환 비용

- 기술 변경 비용, NCC는 기존 기준과 다른 기술 기준을 정할 경우
- NCC 구매비용

Allen Consulting Group은 각 주와 지역에 비용을 초래하는 실무자(건축자, 배관공, 건축 측량사와 건축사) 수를 확인하기 위해 ABS 데이터를 사용했다. 전환 비용이 국가에 따라 차이가 날 것으로 예상되므로 주와 지역별 명세서가 필요했다. 특별히, 일부 국가는 성과 기반 배관 코드를 이미 가지고 있으며, 이 국가 내 배관공들은 다른 국가의 배관공보다 (성과 기반의) NCC에 따라 조정에 더 적은 시간이 필요했다(5시간과 비교해 2시간).

Allen Consulting Group은 모든 전문가와 상인에게 비용이 들 것으로 추정했다(60% 건축자와 80%의 건축사와 건축 측량사). 이 추정은 기존 건축 코드를 사용한 전문가와 상인의 비율에 관한 설문조사 응답이 근거이다.

총 전환 비용을 추정하기 위해 Allen Consulting group은 다음을 모두 곱했다.

- 각 국가의 전문가와 상인 수
- NCC에 정통해지기 위해 필요한 비율
- 각 국가에서 NCC에 정통해지기 위해 추정한 필요한 평균 시간.

이에 기초하여, Allen Consulting Group은 NCC로 이동하려면 추가 준수 비용으로 1300만 달러가 들 것이었다.

출처: Australian Productivity Commission (PC) (2011), "Identifying and Evaluating Regulation Reform", Research Report, Canberra, p. 118.

(누적적) 준수비용을 규제환경 성과평가의 대용으로 계산하는 것은 다수 장점을 갖고 있다. 호주 생산성 위원회에 의하면, 그들은 다음과 같은 효과적인 평가 프레임워크에 대한 다수 기준을 충족한다(2011:J.15):

- 인과 링크가 명확하게 명시되어 있다(특정 과제가 특정 세트의 비용을 부과)
- 개혁 효과를 확인하기 위해 어떤 데이터가 필요한지 명확하다(다수 경우에 데이터 요구사항에 부담이 따르지 않는다)
- 분석에 사용된 가정이 명백해질 수 있다.
- 증거가 독립적으로 확인될 수 있다(비용추정에 사용된 일부 데이터는 정량화하기에 어려울 수 있는 통찰과 주장에 근거를 둘 수 있지만)." 반면, 준수비용 계산에는 일정한 한계가 있다. 무엇보다 이름은 암시다. 규제비용계산은 규제등식의 비용 측면에 오로지 집중한다. 규제 개입에 따른 이득은 조사가 되지 않았으며, 그 결과 이 접근법들은 (순)비용편익비율의 증거를 제공하는 데 실패한다. 그 외에도, 준수비용 계산은 규제에 영향을 받은 "평균" 비즈니스를 나타내기 위해 선택된 "일반적으로 효율적인 사업"이라는 가정에 의존한다. 이런 이유로, 분명한 조사 정교화가 있지 않은 한 분배효과를 해결하는 그들의 능력이 제한된다. 왜냐하면 그들은 조사와 초점 집단에서 종종 도출하기 때문에, 그 밖에도, 이 접근법들은 가능한 편견과 왜곡을 완화하기 위한 적절한 메커니즘이 필요하다.<sup>12</sup>

이런 배경으로, 잘 정의된 상황에서, 명확한 목적을 위해, 그리고 특별히 다음의 경우에 준수비용 접근법을 사용하는 것이 현명하다(호주 생산성 위원회, 2011:J.17).

- "상당한 수의 조직이 준수비용과 행정비용(및 자료 비용)의 영향을 받는다.
- 준수비용과 행정비용 부담은 규제의 총 비용에 중요한 요소로 간주된다.
- 비용을 부과하는 활동을 분명히 식별할 수 있다.
- 노동, 자재 및 기타 규제의 금융비용(개혁 전후)에 관한 정보를 입수할 수 있거나, 신뢰성 있게 추정될 수 있다.
- 영향 받는 기업들에 대한 준수비용 분포가 대칭적이며 '꼬리가 짧아서', 평균비용이 총 비용에 대한 합리적이고 실질적인 대안이 된다(긴 꼬리는 규제가 일부 비즈니스에 불균형함을 나타낸다".

국내 규제환경의 성과를 평가하기 위한 또 다른 방법은 국가, 지역 또는 관할권에 걸친 규제, 규제과정, 규제성과를 비교하는 데 있다(박스 5.16 참고).

#### 박스 5.16. 교차 국가규제 검토: 호주와 뉴질랜드

2009년에 **호주와 뉴질랜드**는 식품 안전에 대한 특정 초점의 비즈니스 규제 성과 벤치마킹을 수행했다(호주 생산성 위원회, 2009). 평가는 더 큰 일관성을 성취하고 규제중복을 감축함으로써 불필요한 준수 비용을 없앨 필요에 대응했다. 이 보고서는 모든 국가가 비즈니스 부담과 공동체 비용을 감축하기 위해 식품 안전 규제와 그 집행을 개선할 기회를 확인했다. 중대한 규제부담이 국가에 걸쳐 남아 있는 분야는 다음과 같다.

- 국가 기준을 초과하는 일부 규제요건
- 주요 생산과 가공에 대한 호주 뉴질랜드 기준 코드에 따른 국가적 기준 개발의 느린 진행
- 특정 식품의 위험 평가에 대한 국가 간 불일치
- 몇 개 장소에서 운영하는 비즈니스에 대해, 규제 비용과 강도에서 호주의 지방 의회와 뉴질랜드 영토 당국의 불일치
- 뉴질랜드 식품 수출업자 규제와 비교한 호주 식품 수출업자에 대한 더 많은 비용과 규제 중복

국내 비교검토 또한 유익하다. 호주에서, 2010년 평가에서 국가와 준국가 관할권의 산업 보건과 안전(OHS)에 대한 규제 요건과 관행의 차이를 확인했다. 결과 보고에서 정부가 국가적 OHS 법을 향해 진행할 때 한 번에 국내 규제를 조화시키기 위한 후속 노력을 알려주었다. 이것은 국가적으로 일관성 있는 핵심 입법규정을 도입할 것으로 예상된다.

출처: Australian Government submission to the OECD 2014 Regulatory Policy Questionnaire; Australian Productivity Commission (2009), *Performance Benchmarking of Australian and New Zealand Business Regulation: Food Safety, Research Report*, Canberra, [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-benchmarking-food-safety/report/food-safety-report.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-benchmarking-food-safety/report/food-safety-report.pdf).

#### 박스 5.16. 교차 국가 규제 검토: 호주와 뉴질랜드(계속)

- 몇 개 장소에서 운영하는 비즈니스에 대해, 규제 비용과 강도에서 호주의 지방 의회와 뉴질랜드 영토 당국의 불일치
- 뉴질랜드 식품 수출업자 규제와 비교한 호주 식품 수출업자에 대한 더 많은 비용과 규제 중복

국내 비교검토 또한 유익하다. 호주에서, 2010년 평가에서 국가와 준국가 관할권의 산업 보건과 안전(OHS)에 대한 규제 요건과 관행의 차이를 확인했다. 결과 보고에서 정부가 국가적 OHS 법을 향해 진행할 때 한 번에 국내 규제를 조화시키기 위한 후속 노력을 알려주었다. 이것은 국가적으로 일관성 있는 핵심 입법규정을 도입할 것으로 예상된다.

회고적 검토가 목표로 하는 영향분석과 종류의 범위와 상관 없이 기술 부족으로 유익한 평가에 대한 잠재력을 제한할 때가 많다. 사후평가 수행을 위한 법적 의무와 절차 요건 설정은 동전의 한 면일 뿐이다. 높은 품질과 정책 관련 산출물을 보장하기 위해, 정부는 최소 기준과 품질 감시를 확립하고 평가자들과 데스크 관료가 평가를 설계, 관리, 시행하도록 지원할 필요가 있다(박스 5.17 참고).

#### 박스 5.17. 평가자에 대한 역량 구축과 지원 제공: 캐나다, 유럽연합 집행위원회, 스위스

캐나다에서, <TBS 규제업무 부문>에서 연방부처와 기관 전체의 평가 기술 구축을 지원하기 위해 다음을 포함한 다수 조치를 발의했다.

- 캐나다 공공서비스대학에 의한 핵심 교과과정 개발, "규제성과 측정 및 평가"에 대한 과정이 특징임.
- 규제 전문지식 센터(CORE) 설립, 비용편익분석, 리스크 평가, 성과 측정 및 규제 평가에 대한 기술 지원 제공.
- 평가 우수성 센터(CEE) 설립, 평가 계획과 이행의 안내데스크 기구 역할을 함. 여기에는 평가 이행과 활용에 대한 담당 부처와 기관의 지원과 특히 가이드라인과 매뉴얼을 통해 평가기법의 추가 개발 추진 지원이 포함된다.

유럽연합 집행위원회의 스마트 규제 전략의 틀 내에서 사무총장에 의해 중앙 지원과 조정이 보장된다(유럽연합 집행위원회, 2015a). 후자는 지침을 발표하고, 사내 교육을 제공하고 전용 워크숍과 세미나를 조직한다. 사무총장은 EC 평가 활동과 성과를 감독하고, 좋은 규제관행을 추진, 모니터, 보고한다.

박스 5.17. 평가자에 대한 역량 구축과 지원 제공: 캐나다, 유럽연합 집행위원회, 스위스(계속)

평가부서는 거의 모든 총국 안에 있다. 특정 정책 분야를 담당하는 몇몇 "평가 네트워크"가 업무 중이다(예를 들어 연구정책이나 지역정책과 관련된).

스위스에서도, 연방 행정부 내에 이행과 지원을 위한 중앙통제기구가 없다는 사실에도, 경험과 전문지식이 비공식 "평가 네트워크" 덕분에 공유된다. 이 네트워크는 1995년 이후 존재하며, 평가 문제에 관심이 있는 모든 사람들을 지정하여, 각종 기관의 약 120명의 회원으로 구성된다.<sup>1</sup>

1. [www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/netzwerk\\_evaluation.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/netzwerk_evaluation.html).

출처: European Commission (2015a), "Evaluation", *Better Regulation*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm) (last update 11/08/2015); Australian Productivity Commission (2011); Prognos (2013), "Expert report on the implementation of *ex post* evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, [www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pelf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pelf?blob=publicationfile&v=2).

### 이해관계자 참여 촉진

공공협의를 자료수집a)과 내린 가정 및 활용된 방법론 검증b)과 같은 참여단계뿐 아니라, 규제개입의 전체 주기 동안 활용되는 기본적인 관행이다. 규제가 준비되면, 구조화된 대화와 통신이 규제의 효과적인 관리와 진행 중인 정교화에 대한 병목 현상과 개입 확인에 매우 중요하다 검토 단계에서, 이러한 통신은 규제기관의 실행에 필수적이다. 특히, 준수 비용 최소화와 의도하지 않은 가능한 영향 해결에 필수적이다.

몇몇 OECD 회원국에서 절차적 가이드라인에 명시된 원칙과 기준을 기반으로 공공 협의 준비를 채택했다. 그러나 규제 사후평가 적용은 국가에 따라 상당한 차이가 있으며, 이해관계자는 이해관계자는 구조화된 기준에 체계적으로 반드시 포함되지는 않고 있다. 오히려 이해관계자 참여와 그들이 추구하는 입력 유형은 각 평가 활동의 특정 필요에 맞도록 조정되는 경향이 있다(박스 5.18 참고).

### 박스 5.18. 이해관계자의 사후평가 참여

다수 정부에서 시민들과 비즈니스 업계를 특별히 부담스럽고 성가신 의무를 비판하라고 요청하고 있다. 예를 들어, 이탈리아에서, 이 접근법은 행정과 규제 간소화에 대한 촉정을 유도하고 한계를 확인하기 위한 행정 부담 감축 프로그램의 프레임워크 내에서 사용된다. 이탈리아 행정혁신부는 시민과 기업, 그들의 협회를 행정 간소화 프로세스에 참여시키기 위해 설계된 온라인 협의인 "Burocrazia: diamoci un taglio!"("관료주의를 줄이자")를 시작했다 (이탈리아 정부, 2014).<sup>1</sup> 이전 시도와는 달리, 모든 잠재적 이해관계자에 영구적으로 접근할 수 있다(OECD, 2010d; 2013a).

마찬가지로, **영국**은 폐지 또는 수정되어야 하는 기존 법과 규제에 대해 널리 대중의 피드백을 구하는 "불필요한 요식 과제" 웹사이트를 갖고 있다(국무조정실, 2015). 이 사이트에는 첫 주에 6000개의 의견과 제안이 접수되었다. 참여자에게 묻는 주요 질문은 "귀하의 회사나 조직을 가능한 한 간소화하여 운영하려면 어떤 규제를 제거 또는 변경해야 합니까?"이다.

몇몇 정부는 규제에 대한 일반적인 공개 협의를 위해 접근을 강화하기 위해 웹 포털을 열었다. 예를 들어, **한국**은 <국민 온라인 청원 및 토론 포털>(e.people 2015)에서 행정절차의 효율성을 강화하고 시민들을 더 만족시키기 위해 시민 청원 서비스, 시민 제안 서비스 및 정책 토론에 대한 비즈니스 절차를 표준화했다. 그 외에도, 규제개혁위원회(RRC)에서 시민 참여를 위한 자체 플랫폼(규제개혁위원회 웹사이트)을 만들었다. 이것은 온라인 시스템에는 규제 검토에서 등록, 개혁 과제 관리, 규제 정보 접근까지 전체 규제개혁과정이 포함된다. 흥미로운 점은 여기서 목표가 잠재 규칙과 기존 규칙에 대해 시민들을 정기적으로 토론에 참여시키는 것이다. 각 참여자는 그 자신의 개인 "제안 계정"이 있고, 그의 제안 중 하나가 실제로 규제법으로 전환되면 그 제안자는 상을 받을 수 있다.

**덴마크**는 평가에 대한 사용자 중심 접근법 활용에 대한 좋은 관행을 갖고 있다. 덴마크 소비자 당국에 의해 수행된 평가에서 수많은 기업이 문제의 규제를 준수하지 않음에 따라 소비자 보호를 목표로 하는 일부 규제가 의도한 효과를 발휘하지 못했음을 발견했다. 그 이유는 다음과 같았다: 규제에 대한 지식 부족; 규제요건에 관한 오해와 의심; 일부 경우에는 기업의 관점에서 규제준수가 불균형한 행정부담을 지움에 따른 규제 미준수 의도.

당국은 불필요한 요식을 없애기 위해 사용자 중심 혁신 원칙과 방법론에 의존하는, 소위 <부담 헌터> 기술을 사용했다. 비즈니스 규제에 대한 기업 경험과 어떻게 이 성가신 부담을 감축할 것인지에 초점이 맞추어졌다. 따라서 기업들은 비즈니스 규제 재고에 대한 잠재성을 확인하는 데 적극적인 역할을 하도록 권유 받고 있다. 목표는 규제 철폐가 아닌 더 스마트한 비즈니스 규제를 만드는 것이다(HLG, 2012, pp. 50-51).

**스위스**에서, 사전 의회 단계는 연방 의사결정에 중요하며, 특히 "국민투표 불확실성" 때문에 중요하다. 가능한 한 이 프로세스 말에 개입하면, 이 장치는

사람들에게 의회에서 채택한 결정을 반대하거나 수정할 가능성을 부여한다. 따라서 정치적 고려와 철저한 평가를 기준으로 타협에 도달하는 것은 이 단계에서이다.

원외 전문가 위원회는 연방에 의해 설립된, 정부와 행정부를 대신하여 공공 업무를 담당하는 공식기구이다(Kloti et al., 2004; Ledermann, 2014). 이와 같이, 이 기구들은 다양한 정책 분야의 계획, 입법, 모니터링, 이해 기능들을 수행한다. 회원 자격은 합성이며, "전문가" 개념은 널리 이해된다. 그러므로 이 위원회는 사회적 파트너 대표자들을 위해 정책과 입법 토론을 입력하고 공식 평가의 다원주의적 특성에 직접 기여하기 위한 핵심 플랫폼을 구성한다.

미국에서, 오바마 대통령의 2012년 EO 13610는 "회고적 분석에 대한 대중참여" 원칙 이행의 최근 예이다(미국 정부, 2012b). 이 명령은 대중을 기관들이 기존 규제가 여전히 적당한지와 이 규제가 신기술 발전을 포함한 변화된 환경 측면에서 수정되거나 간소화되어야 하는지 결정하는 데 도움을 주라고 권유한다.

1. [semplifica italia](#)에 대한 링크는 못쓰게 되었다.

출처: Government of Italy (YEAR), Ministry of Public Administration, [www.magellanopa.it/semplificare/](http://www.magellanopa.it/semplificare/); OECD (2010d), "Modernising the Public Administration: A Study on Italy", OECD, Paris, [www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising\\_public\\_administration.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf); OECD (2013a), *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204454-en>; Cabinet Office (2015), "The Red Tape Challenge Reports on Progress", [www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/](http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/) (last accessed July 2015); e.people (2015), "The people's voice is the voice of heaven", [www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/introOl.jsp](http://www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/introOl.jsp), (last accessed July 2015); Regulatory Reform Committee website, "Greetings", <https://www.better.go.kr/fzeng.page.Greetings.laf> (last accessed July 2015); High Level Group (HLG) on Better Regulation (2012), "Working Group: Ex post Evaluation", Final report, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/wg3\\_report\\_ex\\_post\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/wg3_report_ex_post_evaluation_en.pdf); Kloti, U. et al. (2004), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zurcher Zeitung Publishing; Ledermann, S. (2014), "Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten", in *Swiss Political Science Review*, Vol. 20/3, pp. 453-485; US Government (2012b), "Identifying and Reducing Regulatory Burdens", Executive Order 13610 of May 10, 2012, *Federal Register*, Vol. 77/93.

## 의회 활동에 영향력 행사

입법 의회는 담당 행정부와, 점점 더, 위원회를 이용하는 데 큰 역할을 하고 있으며, 직접 사후평가를 그들 스스로 수행한다. 수행된 분석 범위뿐 아니라 이러한 활동을 위한 제도적 조직은 OECD 회원국들 간에 상당한 차이가 있다. 일부 의회에서는 전담 평가부서를 만들었지만, 다른 곳에서는 내부 연구기구, 도서관, 위원회 활동에 의존하면서 더 느슨하고 유연한 조직 배치를 선택했다.

의회의 평가기능은 책임구조의 정점에 있다고 주장되고 있다(IPU, 2007). 그럼에도, 직원과 자원이 제한적이어서 규제에 완벽한 회고적 검토를 추구하는 경우는 드물다. 따라서 의회 평가가 우선순위를 정하고 규제의 경제적 중요성과 정치적 특징을 반영한 객관적인 기준에 기초를 두는 것이 중요하다.

위에 언급한 바와 같이, 일부 지역에서 평가의 실질적 헌법 지위는 거의 자연스럽게 평가기능에서 의회의 강력한 참여와 리더십을 의미한다. 예를 들어 스웨덴과 스위스가 이런 경우이다(OECD, 2012b). 다른 입법 의회는 종합적인 평가 기능을 활용한다. 박스 5.19는 또한

벨기에, 영국, 미국에서 수집된 경험을 제시한다.

### 박스 5.19. 국회에 의한 사후평가: 벨기에, 영국, 미국

벨기에에서 입법 모니터링을 위한 의회 위원회는 최소 3년간 제정된 법의 평가를 담당한다. 이 위원회는 가능한 이행 어려움(복잡성, 함정, 앞뒤가 맞지 않음, 모호함, 모순 때문에)을 파악하여 그 법이 초기 목표에 어떻게 효과적으로 대응하고 있는지를 평가한다.

요청은 이해관계자(이행 법을 담당하는 모든 행정부, 법 집행을 담당하는 모든 행정부, 모든 자연인이나 법인, 대리인과 상원 의원) 다수에 의해 전송될 수 있다. 위원회 업무는 또한 법률과 헌법 재판소의 결정에서 발생하는 어려움에 대해 파기 법원과 재판소 보고서에 의해 공급될 수 있다.

판결 파기와 곤란에 대한 재판소는 법 및 헌법재판소 결정과 충돌한다.

**영국** 의회에서, 모든 법은 극히 소수에 의한 세부조사 및 보고가 이루어졌지만, 2008년 이후 사후입법 정밀조사를 위해 위원회들에 의해 검토되고 있다. 사후평가는 상하 양원 도서관의 전문가에 의해 수행되고 있고, 2002년 이후는, 정밀조사와 평가 기능을 담당하는 지정된 <정밀조사 부서>에 의해 수행된다(영국 의회 웹사이트). 최대 20명의 실력 있는 직원까지, 이 부서는 정치적 공정성과 객관성 원칙을 준수하면서도 위원회 위원장의 이니셔티브에 따라 평가를 수행한다.

이 부서는 분석 목적의 기본 출처를 제시하는 브리핑을 위원회에 먼저 제공함으로써 입법 정밀조사 업무를 지원하고 조정한다. 이 브리핑으로 위원회는 완전하고 더 세부적인 조사를 할지에 대한 판단을 할 수 있다. 경우가 이러하면, 이 부서는 지정된 위원회 직원과 함께, 위원회 조사를 지원하기 위한 연구와 평가를 계획하고 수행한다. 이 부서는 청문회 조직, 인터뷰뿐만 아니라 영향 받는 당사자와 전문가들에 대한 증거 수집을 위한 온라인 협의를 지원하고, 직접 통계 또는 금융 정보도 제공한다.

사후평가의 한 주요 분야는 각 정부 부처가 어떻게 구성되고, 무엇에 대해 자금을 사용하고, 무엇을 달성하려고 노력하며, 어떻게 수행하고 있는지를 의회와 대중에게 요점을 알려주는 부처별 연간 보고서와 관련된다. 이 보고서의 정밀조사는 <정밀조사 부서>와 협력하는 부처별 특별 위원회의 핵심 과제 중 하나이다.

**미국**에서, 의회예산국(CBO 웹사이트)은 미국 의회에 연방 예산이 적용되는 넓은 프로그램에 대한 경제, 예산 결정과 의회 예산 과정에 필요한 모든 정보와 추정을 지원하기 위해 증거 기반의 치우치지 않은, 적시의 분석을 제공한다. CBO는 1974년 법에 의해 설립된 상임 조직으로 현재 약 250명 직원을 고용하고 있다(이들은 주로 경제학자와 공공 정책 분석자들이다). 하원 의장과 상원 임시 의장은 공동으로 두 예산위원회의 권고사항을 고려하여, CBO 국장을 임명한다.

무엇보다 CBO는 비용 추정과 기준 예산 계획을 발표하고, 입법 조치가 예산 결의안에 의해 정해진 지출 및 수입과 일치하는지에 관한 정보를 제공하는 소위 "제정 법률에 대한 점수 기록" 보고서도 발표한다.

출처: UK Parliament website, "Scrutiny Unit", [www.parliament.uk/scrutiny](http://www.parliament.uk/scrutiny) (last accessed July 2015); CEO website, [www.cbo.gov/](http://www.cbo.gov/) (last accessed July 2015); OECD (2012b), *Evaluating Laws and Regulations*:

*The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>, p. 3 lff and Annex B.

### 최소 기준과 품질 감독 보장

사전 영향평가 체계에 도입된 장치를 모방하여, 다수 국가가 사전 영향평가의 품질 보장을 위한 메커니즘을 설계하고 있다. 이러한 메커니즘이 취할 수 있는 조직 및 제도 형태와 상관없이, 효과적인 관행으로 보이는 것은 "감독 기능"에 다단계와 다수 행위자가 포함되는 특성인 것 같다. 이러한 기능은 품질 기준 요건 중 몇 가지 요소로 구성된다(박스 5.20 참고).

평가감독 기능을 구성하는 두 번째 메커니즘 세트는 통제를 행사하는 (어느 정도) 독립기구와 관련된다(박스 5.20 참고). 이런 측면에서 감독기구에 정해진 품질기준에 맞지 않는 것으로 밝혀진 평가들을 거부할 권한을 부여하는 것은 거의 틀림없이 RIA에 대한 것보다 사후평가 정밀조사와 관련이 적다(Prognos, 2013). 품질 감독은 대조적으로 확실히 평가 토론이 더 폭넓게 최대한 정보가 제공된 기준의 뒷받침되도록 보장하는 데 기여한다.

#### 박스 5.20. 규제검토 품질 정밀조사: 네덜란드와 영국

네덜란드에는 3대 감독 기구가 존재한다. 사회에 상당한 영향을 미치는 입법 제안을 평가하는 영향평가위원회(Commissie voor Effecttoetsing, CET), 비즈니스와 시민들에 대한 규제 압력을 모니터링하고 불만을 조사하는 독립적인 규제 검토와 불만처리 기구인 행정적 부담 자문위원회(Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, ACTAL), 많은 국가의 감사원과 유사한 방법으로 운영되는 네덜란드 감사원(Algemene Rekenkamer, NCA)이 있다.

ACTAL의 검토 과제가 부처들이 감시권이 되어, 지속적으로 규제 부담에 대한 검사를 적용하는 선택적 샘플링 및 테스트에 의한 행정적 부담을 경감하기 위해 만들어진 진행 상황을 모니터링 하기 위해 2011년에 다시 방문했다. ACTAL은 또한 비즈니스 부문의 불만사항도 조사한다(ACTAL 웹사이트).

영국에서 사후 입법 정밀조사(PLS)의 품질 보장은 의회의 책임이다. PLS 제안서를 검토한 후 후자는 더 상세한 평가를 수행할지 또는 아웃소싱할 지에 대해 결정할 수 있다. 국가회계국(NAO)은 규제의 회고적 검토에 직접적인 역할은 없지만, <효과적인 규제 집행>과 부분적으로 협력하여 평가 기법에 대한 중요한 연구를 종종 수행한다(BRE 웹사이트). 그 밖에도 NAO는 영향평가의 품질과 유효성에 대한 연간 평가를 하여, "자금에 합당한 가치" 기준에 특별히 주의하면서 행정적 부담 감축 프로그램의 달성에 대해서도 의회에 틀림없이 보고한다(국가회계국 웹사이트). 이 보고서는 규제 부담의 비즈니스 인지와 부담 감축을 위한 부처별 이니셔티브의 영향뿐

아니라 정량화된 진행 모두에 집중한다.

출처: ACTAL website, [www.actal.nl/](http://www.actal.nl/) (last accessed July 2015); Better Regulation Executive (ERE) website, <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> (accessed July 2015); National Audit Office website, [www.nao.org.uk/about-us/our-work/](http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/) (accessed July 2015).

### 평가 조사결과 발표 및 전달

평가 보고서와 발표와 조사결과 전달은 평가기능의 중요한 요소이다. 이 요소는 포용성 원칙을 지속하여(즉, 정책 결정 과정에 시민들과 이해관계자 목소리를 가능한 한 많이 포함함), 그에 따라 개방성을 보장한다(즉, 대중에게 정보를 제공하여 접근이 가능하고 반응적인 규제 과정을 허용한다).

사후평가 보고서 발표는 대다수 OECD 회원국에 널리 퍼진 관행이다. 다양한 형태의 발표를 상상할 수 있다. 예를 들어, 평가를 수행하거나 의뢰하는 기관의 웹사이트 또는 중앙 데이터베이스를 통해 발표한다(박스 5.21 참고).

#### 박스 5.21. 단일 포털에 평가 보고서 발표: 캐나다와 스위스

스위스의 ARAMIS 정보 체계에는 스위스 연방 행정부의 연구, 개발, 평가 프로젝트에 대한 정보가 포함된다. 조정 강화와 투명성 확립뿐 아니라 스위스 연방이 자금을 조성하거나 이행하는 연구 프로젝트에 관한 이해당사자들에게 정보를 제공하려는 계획이다. 정보가 정부나 의회에 의해 표명되거나 근거가 제공된 결정에 의해서만 발표되지는 않는다. ARAMIS에는 검색 엔진이 있다. 스위스 연방 행정부에 의한 더 많은 연구 보고서가 "외부 연구" 데이터베이스에서 찾을 수 있다(연방 의회 웹사이트).

캐나다는 또한 정부 전체에서 완료한 감사, 평가, 유사 연구에 대한 단독 등록을 목적으로 하는 중앙 온라인 감사 및 평가 데이터베이스를 설립했다. 이 데이터베이스는 캐나다 재무위원회 사무국에서 국회의원, 부처, 캐나다 사람들이 연방 부처 전체에서 유사한 연구를 찾도록 감독하고 지원하는 데 도움이 된다.

출처: The Federal Council (2015), "ARAMIS information system", [www.aramis.admin.ch/](http://www.aramis.admin.ch/) (last update 7 July 2015); The Federal Council website, "Studies", <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/studies.html?lang=en> (last modification 10 April 2015); Treasury Board of Canada (2014), "Audit and Evaluation Database", [www.tbs-sct.gc.ca/aedb-bdve/homeaccueil-eng.aspx](http://www.tbs-sct.gc.ca/aedb-bdve/homeaccueil-eng.aspx) (last modified 2 May 2014).

### 맺음말 및 고려할 쟁점사항

중요한 규제정책 내 규제 개입에 대한 사후평가 위치는 국제적으로 인정된다. 사후평가는 규제가 효과적이고 효율적임을 보장하기 위해 중요하고 필요하다고 널리 간주된다. 게다가, 정부는 일반적으로 평가가 이루어지는 각종 형태와 범위뿐 아니라 도구의 성격을 인지하고 있다.

그럼에도 불구하고, 국제 관행은 사후평가가 정부의 효율성에 대한 시험대로 여전히 간주될 때가 많으며, 그에 따라 조사결과가 의심스럽다고 시사하고 있다. 이것은 전체 정책주기 내에서 오히려 필수불가결한 교두보로 더 확고하게 회고적 분석에 깊숙이 내장되어야 하는 정부가 상실한 기회이다.

OECD 회원국 중 실제로 이 도구를 체계적으로 활용하는 곳이 거의 없고, 당장 전담할 사후평가 기능을 지원하기 위한 거버넌스 구조가 거의 없다. 특히, 정책규제의 기본 목표가 달성되었는지, 의도하지 않은 영향이 발생했는지, 같은 목표에 도달하기 위한 더 효율적인 해법이 있는지를 평가하는 국가가 거의 없다. 그 밖에도 정부는 부문별 규제영향을 조사하는 종합적인 검토를 거의 수행하지 않으며, 점점 더 폭넓은 경제, 사회적 영향 측면에서 검토를 수행하지 않는다. 이것은 특히 식품안전과 공중위생, 환경보호, 직장 내 안전 등의 분야에서의 공공 리스크 관리의 경우 더욱 그렇다(OECD, 2010e). OECD 회원국에서 더 빈번한 관행은 규제 부담에 대해 오직 부분적인 사후평가에 집중하는 것이다(OECD, 2013b; HLG, 2012).

이런 배경 하에, 성과가 좋은 사후평가체계를 주류화할 가능성을 높이는 데 도움이 되는 다수의 핵심 원칙과 우수 관행을 종합하여 간단히 설명한다. 그 내용들을 요약하면 다음과 같다.

- 노력의 우선순위 설정과 순서지정. 정치적, 기술적 과제 때문에, 수년 전에 규제된 것에 대해 회고적인 빛을 비출지라도, 평가는 현대의 문제를 해결하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이것은 (희소한) 자원 배정의 효율성과 너무 포함하는 범위가 큰 활동에 따른 잠재적 "평가 피로"를 극대화하기 위한 우선순위 설정과 순서지정을 의미한다. 협의는 우선순위 설정을 크게 뒷받침한다. 중요한 검토인 부문별 규제의 개별 평가 결합은 규제 개입의 성과 중심 특징을 강화할 가능성이 높다. 분석 노력은 균형이 잡혀야 한다.
- 정책 사이클에 평가 계획하기 및 포함하기. 정부 전체의 효율성을 강화하기 위해, 회고적 분석은 모든 기준에서 정책 결정 프로세스에 통합되어야 한다. 원칙적으로, 이 회고적 분석이 선행되지 않는 한, 새로운 규제 이니셔티브가 채택될 수 없다. 이를 보장하기 위해, 긴밀한 연결고리가 사전 및 사후 단계 사이에 공식적으로 확립되고, 규제영향 분석과정에 내장되어야 한다. 이 요구사항은 일반적으로 다수 OECD 회원국에 의해 채택된 공식 가이드라인으로 간결하게 설명된다. 완벽하게 준수하는 경우, 우선순위에 따라 서비스 자원을 다시 배정하고, 사후평가의 상대적 중요성을 제고하는 데 중단기적으로 도움이 되어야 한다. 계획된 평가일정은 이해관계자와 논의하고 정기적으로 발표되어야 한다. 이것은 공식평가활동 구성에 추가적으로 기여하고 투명성과 책임성을 증가시킨다.
- 현실에 대한 종합적인 이해 제고. 개별 규제의 영향에 대한 증분식 평가에서 벗어나 기존 규제 프레임워크 내에서 전체 일관성을 포착하기 위해 노력하는 것이 중요한 듯하다. 여기에는 다른 정책도구와 함께 규제의 영향을 평가하는 것이 포함된다. 폭넓은 규제영향의 본질을 더 잘 이해하고, 이러한 목표를 정한 깊이 있는 검토를 수행하기 위한 역량이 개발될 필요가 있다. 특히 리스크 규제를 평가할 때 투자 흐름, 혁신, 기술 패턴에 대한 영향이 소비자 복지와 공공 보호 변경과 함께 고려되어야 한다.
- "평가 기능" 창안 추진. 사후평가는 정책결정정보를 알리는 구조화되고 다수 행위자 과정의 필수 부분이어야 한다. 평가를 수행을 책임진 특정 단일 실체에 대해 활동을 집중하기보다는

정책 사이클의 각종 단계에 개입하는 공공 및 민간 행위자 모두를 포함하는 다원적 평가 활동을 추진하는 것이 현명하다.

- 이러한 평가기능을 지원하기 위해 적합한 조직과 행정역량 구축하기. 이것은 평가에 대해 구속력 있고 상세한 절차와 방법론적 가이드라인 발표를 포함하여, 각종 전선에서 이행되어야 한다. 가이드라인은 엄격하고 균일한 정의를 제공해야 한다. 자료수집 경로를 요약하고, 인과관계를 파악하여 분석하기 위해 뚜렷한 기법을 제공하고, 행정적 부담과 직접 준수비용을 넘는 (누적되고 더 복잡한) 영향을 평가하여 비교하기 위해 불확실성을 설명해야 한다. 용이한 정보 공유와 "우수 관행 도서관" 구축에 대한 내부 데이터베이스 체계를 위해 품질 기준 확립은 제도적 학습을 더 촉진할 수 있다. 조직 관점에서 볼 때, 중앙의 조정 및 감독 기구는 평가부서 네트워크와 결합하여 우수관행을 주류화하는 데 도움이 되고 평가 이니셔티브의 효율적인 통합을 보장한다.

- **이해관계자 참여 활용.** 효과적인 협의는 검토가 공개적으로 효과적이고 신뢰성 있도록 보장하는 데 필요하다. 평가를 위해 여러 행위자를 활성화하고, 그에 따라 종합적인 노하우와 역량을 구축하는 것이 중요하다. 이해관계자에는 시민 사회와 민간부문 대표 및 시민들뿐 아니라 기관 단체가 모두 포함된다. 이해관계자들은 개혁이 필요할 수 있는 영역을 파악하기 위한 프로세스와 실제 검토과정 중에 모두 포함될 수 있다. 평소 협의 절차에 반응을 잘 하지 않은 규제의 최종 사용자 또한 사전에 참여시킬 필요가 있다.

- **높은 수준의 투명성과 책무 보장.** 회고적 분석은, 검토의 공개 소통을 촉진하고 신뢰성을 극대화하기 위해 가능한 한 많이 개방되고 투명해야 한다. 따라서 적시 발표가 중요하다. 평가 보고서는 검토를 포함한 전체 입법 사이클을 포착하기 위해 관련 IAs(및 같은 포털에 발표)에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 평가 기능 성과의 정기적인 평가는 독립적인 기구에서 수행되어야 하며, 의회는 평가에 대한 집행 책임을 져야 한다.

이 원칙들과 우수 관행을 통해 이행함으로써, 규제의 사후평가는 국가의 규제정책과 거버넌스 내에서 필수적인 역할을 한다. 규제의 사후평가는 규제기관의 책무를 가속할 뿐 아니라 더 일반적으로는 규제 개입과 공공 서비스 전달의 유효성, 효율성, 일관성을 상당히 강화한다.

## 주석

1. Coglianesse (2012, p. 12)는 새로 도입된 속도 제한(ROI) 때문에 속도를 줄이지만 도로에서 휴대전화로 더 많은 시간을 쓰는 운전자의 예를 언급한다.
2. 같은 예에 따르면, 낮아진 속도 제한에서도, 사고 수는 변화가 없거나 증가할 수 있다. 새로운 속도 제한이 적용되는 지역에서 새로운 주요 매력의 완전히 관련 없는 오프닝 때문에 교통 혼잡이 증가한 때문으로 보인다. (Coglianesse, 2012, p. 12).
3. Coglianesse (2012, p. 12)는 "자동차 사고는 자동차 안전 규제 기초가 되는 최종적인 관심을 구성하지 않는다고 설명하면서 예를 이어간다. 오히려 사고는 재산 손상, 부상, 사망의 최종적인 문제와 밀접히 연관된 전조이다. 사고가 같은 비율 또는 심지어는 증가가 계속될 수 있는 반면, 동시에 이 사고들에 의해 유발된 재산 손상이나 부상 또는 사망은 덜 심각해질 수 있다(안전 공학 규제 등으로 인해).
4. 이 논문은 이런 측면에서 "프로그램" 또는 "개입 이론"으로 말할 때가 많다. 개입 이론은 프로그램에서 최종 결과까지의 인과 경로에서 "마이크로 단계 또는 연계" 모형으로 정의된다 (Rogers et al, 2000, p. 10). 참고: Chen (1990); and Vedung (1997).
5. 권고사항 8과 6을 각각 추가 (OECD, 2012a, pp. 15; 13).
6. 이 섹션은 Allio 및 Renda (2010, pp. 99-105), OECD에서 도출된다 (2012b, pp. 15-23).
7. 이러한 기준 개발을 위해 가능한 근거는 프로그램 평가 기준(합동위원회, 1994)이다. 합동 위원회는 "효용", "타당성", "재산", "정확성"을 기준의 주요 범주로 열거한다.
8. 추가적인 최신 통계 정보는 현재 OECD 사무국에서 수집하고 있다. 통계와 차트의 수정은 진행 중인 조사 결과의 유용성이 적용된다.
9. 이 주제에 대한 OECD 업무는 다음에서 입수 가능하다. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.htm). 표준비용모형에 대해서는 다음을 참고한다 [www.administrative-burdens.com/](http://www.administrative-burdens.com/).
10. 참고: <https://rbm.obpr.gov.au/>.
11. 그럼에도 검토에 대해 간소화 조치가 한층 더 이행되고 개혁이 규제의 유익한 측면을 변하지 않게 하면, 준수 비용 감축이 사회에 순이익을 낳는다는 점에 주목해야 한다.
12. 준수 비용 접근법은 SCM과 함께 이런 중요한 점을 공유한다. 이 후자의 방법론과 관련된 과제의 검토는 Allio 및 Renda (2010); Torriti (2007)를 참고한다.

## ***Bibliography***

- Allio, L. (2014), "Design Thinking for public sector excellence", paper presented at the UNDP Global Centre for Public Sector Excellence Consultation on *Co-design of public policy and services*, Singapore, 1-3 December 2013.
- Anderson, J.C et al. (1993), "Evaluation of auditor decisions: Hindsight bias effects and the expectation gap", in *Journal of Economic Psychology*, Vol. 14, pp. 711-737.
- APEC-OECD (2005), *Integrated Checklist on Regulatory Reform*, OECD, Paris, [www.oecd.org/regreform/34989455.pdf](http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf).
- Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra, [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulationreforms/report/regulation-reforms.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulationreforms/report/regulation-reforms.pdf).
- Australian Productivity Commission (2009), *Performance Benchmarking of Australian and New Zealand Business Regulation: Food Safety*, Research Report, Canberra, [www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-benchmarking-foodsafety/report/food-safety-report.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-benchmarking-foodsafety/report/food-safety-report.pdf).
- Balthasar, A. (2007), "Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung", Zurich.
- Barroso, J.M. (2009), "Political Guidelines for the Next Commission", [http://ec.europa.eu/commission/2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf).
- Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, Policy Press.
- Blanc, F. (2012), "Inspections Reforms: Why, How and With What Results", OECD, Paris, [www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf](http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf).
- Bloom, H.S. (ed.) (2005), *Learning More from Social Experiments: Evolving Analytical Approaches*, Russell Sage Foundation.
- Bohret, C. and G. Konzendorf (2001), *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Brady, H.E. and D. Collier (eds.) (2004), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield.
- Bryk, A.S. (ed.) (1983), "New Directions for Program Evaluation", Special issue: Stakeholder-based evaluation, Vol. 1983, Issue 17, Jossey-Bass.
- Chattaway, J. and A. Joffe (1998), "Communicating results", in A. Thomas, J. Chattaway, M. Wuyts (eds.), *Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development*, Sage Publishers.
- Chen, H.T. (1990), *Theory-Driven Evaluations*, Sage Publications.

- Coglianesi, C. (2012), "Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy", *Expert Paper*, No. 1, August, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/coglianesi%20web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/coglianesi%20web.pdf).
- Coglianesi, G. (2013), "Moving forward with regulatory look-back", in *Yale Journal on Regulation*, Vol. 30, pp. 57-66.
- Cook, T.D., W.R. Shadish, and V.C. Wong (2008), "Three conditions under which experiments and observational studies produce comparable causal estimates: New findings from within-study comparisons", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 27/4, pp. 724-750.
- Cousins, J.B. and J.A. Chouinard (eds.) (2012), *Participatory Evaluation Up Close: An Integration of Research-Based Knowledge, Evaluation and Society*, Information Age Publishing, Inc.
- Davis, S.J. and T. von Wachter (2011), "Recession and the Cost of Job Loss", NBER Working Paper, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, [www.nber.org/papers/w17638.pdf](http://www.nber.org/papers/w17638.pdf).
- European Commission (2015a), "Evaluation", *Better Regulation*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm) (last update 19 May 2015).
- European Commission (2015b), "What is REFIT", *Better Regulation*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm) (last update: 10/07/2015)
- European Commission (2014), "Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook", COM(2014) 368 final and SWD(2014) 192 final of 18 June 2014.
- European Commission (2013a), "Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps", COM(2013) 685 final of 2 October.
- European Commission (2013b), "Strengthening the Foundations of Smart Regulation: Improving Evaluation", COM(2013) 686 final of 2 October 2013.
- European Commission (2012), "EU Regulatory Fitness", COM(2012) 746 final of 12 December 2012.
- European Commission (2010), "Smart Regulation in the European Union", COM(2010) 543 final of 8 October 2010.
- European Commission (2007), "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the Use of Evaluation", SEC(2007)213 final of 21 February.
- Federal Government of Germany (2013), "Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. März 2012, Ziffer II. 3" in "Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden Bürokratischen Aufwand verringern Wirtschaftliche Dynamik sichern", pp. 64ff, [www.bundesregierung.de/Content/D/El/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-07-29-ib-2013.pdf?blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/D/El/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-07-29-ib-2013.pdf?blob=publicationFile&v=2).
- Fetterman, D. et al. (2014), "Collaborative, participatory, and empowerment evaluation: Building a strong conceptual foundation for stakeholder involvement approaches to

- evaluation (A response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013)", in *American Journal of Evaluation*, Vol. 35/1, pp. 144-148.
- GiveWell Blog (2010), *Common Problems with Formal Evaluations: Selection Bias and Publication Bias*, [www.givewell.org/united-states/process/common-evaluationproblems#Selectionbias](http://www.givewell.org/united-states/process/common-evaluationproblems#Selectionbias).
- Graham, J.D. and J.B. Wiener (1995), *Risk vs. Risk: Trade-offs in Protecting Health and the Environment*, Harvard University Press.
- Greenstone, M. (2009), "Toward a culture of persistent regulatory experimentation and evaluation", in M. David and C. John (eds.), *New Perspectives on Regulation*. Cambridge, MA: The Tobin Project, Inc.
- Hanberger, A. (2001), "What is the policy problem?: Methodological challenges in policy evaluation", in *Evaluation*, Vol. 7/1, pp. 45-62.
- Harrington, W. and R.D. Morgenstern (2003), "Evaluating Regulatory Impact Analyses", Paper prepared for the OECD project on *ex post* evaluation of regulatory tools and institutions, OECD, Paris, <http://core.ac.uk/download/pdf/9308163.pdf>.
- High Level Group (HLG) on Better Regulation (2012), "Working Group: *Ex post* Evaluation", Final report, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/wg3\\_report\\_ex\\_post\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/wg3_report_ex_post_evaluation_en.pdf).
- Institute of Development Studies (1998), "Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change", *IDS Policy Briefing*, Issue 12, November, [www.ids.ac.uk/files/dmfile/PB\\_12.pdf](http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/PB_12.pdf).
- Inter-Parliamentary Union (2007), *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Geneva.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994), *The Program Evaluation Standards*, Sage Publications.
- Kloti, U. et al. (2004), *Handbook of Swiss Politics*, Neue Zurcher Zeitung Publishing. Konzendorf, G.
- (2009), "Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland", in T. Widmer et al. (Hrsg.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*, Springer Verlag, pp. 27-39.
- Ledermann, S. (2014), "Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten", in *Swiss Political Science Review*, Vol. 20/3, pp. 453-485.
- Lutter, R. (2013), "Regulatory policy: what role for retrospective analysis and review?", in *Journal of Benefit-Cost Analysis*, Vol. 4/1, pp. 17-38.
- Mader, L. (2009), "Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz", in T. Widmer et al. (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Springer Verlag, pp. 52-63.
- March, J.C. and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press.
- Masur J.S. and E.A. Posner (2012), "Regulation, unemployment, and Cost-Benefit Analysis", in *Virginia Law Review*, Vol. 98, pp. 579-634.

- McLaughlin, P.A. and R. Williams (2014), "The Consequences of Regulatory Accumulation and a Proposed Solution", Working Paper No. 14-03, Mercatus Center of George Mason University.
- Mojzisch, A. et al. (2010), "Biased evaluation of information during discussion: Disentangling the effects of preference consistency, social validation, and ownership of information", in *European Journal of Social Psychology*, Vol. 40, pp. 946-956.
- Monk, J. (2012), "Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries", OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/reform%20of%20inspections%20-%20web%20-%20iulie%20monk.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/reform%20of%20inspections%20-%20web%20-%20iulie%20monk.pdf).
- O'Connor Close, C. and D.J. Mancini (2007), "Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis", *Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3*, Enterprise and Industry Directorate General European Commission.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2013a), *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204454-en>.
- OECD (2013b), "Assessing Progress in the Implementation of the 2012 Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance", Policy Findings and Workshop Proceedings, 5th Expert Workshop on Measuring Regulatory Performance, OECD, Paris, [www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/proceedings-swedenworkshop.pdf](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/proceedings-swedenworkshop.pdf).
- OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2012b), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2010a), "OECD Regulatory Policy Conference on Regulatory Policy: Towards a New Agenda- Pathways to the future", Programme, October, OECD, Paris.
- OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>.
- OECD (2010c), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- OECD (2010d), "Modernising the Public Administration: A Study on Italy", OECD, Paris, [www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising\\_public\\_administration.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf).

- OECD (2010e), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- OECD (2010f), "Annex B. Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and their Impacts", in OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, pp. 91-136, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-8-en>.
- OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2004), "The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review", Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en).
- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189751-en>.
- Patton, M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Sage Publishers. Patton, M.Q. (1998), *Utilization-focused Evaluation*, Sage Publishers.
- Prognos (2013), "Expert report on the Implementation of *ex post* evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, [www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014\\_02\\_24\\_evaluation\\_report.pdf?blob=publicationfile&v=2](http://www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?blob=publicationfile&v=2).
- RegBlog (2014), "Debating the Independent Retrospective Review of Regulations", Series of opinions 19-23 May, [www.regblog.org/2014/05/19-debating-independent-retrospective-review-of-regulations.html](http://www.regblog.org/2014/05/19-debating-independent-retrospective-review-of-regulations.html).
- Riedel, H. (2009), *International Methods for Measuring Regulatory Costs*, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- Rieder, S. (2011), "Kosten von Evaluationen", in *Leges*, Vol. 1, pp. 73-88.
- Rogers, P.J. et al. (2000), "Program theory evaluation: Practice, promise, and problems", in P.J. Rogers et al. (eds.), *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities, New Directions for Evaluation*, Jossey-Bass, p. 5-13.
- Rossi, P.H., H.E. Freeman and M.W. Lipsey (1998), *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications.
- Schatz, M. et al. (2009), *Handbook for Measuring Regulatory Costs*, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- Schrefler L., G. Luchetta and F. Simonelli, (2013), "A new approach to *ex post* evaluation in the EU: The Cumulative Cost Assessment", in *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 4/2013, pp. 539-541.
- Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, 4th ed., Sage Publications.
- Scriven, M. (2010), "Evaluation bias and its control", in *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, Vol. 7/15, pp. 79-98.

- SECO (2013), "Cofit de la réglementation: le conseil fédéral approuve le rapport et présente des mesures d'amélioration", [www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=51395](http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=51395), 13 December.
- Steinzor, R. (2014), "The Real 'Tsunami' in Federal Regulatory Policy", in *RegBlog*, Opinion of 22 May, [www.regblog.org/2014/05/22-steinzor-the-real-tsunami-in-federal-regulatory-policy.html](http://www.regblog.org/2014/05/22-steinzor-the-real-tsunami-in-federal-regulatory-policy.html)
- Sveriges Riksdag (2011), "Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees -- a constitutional obligation", Stockholm, [www.riksdagen.se/en/Committees/The-parliamentary-committees-at-work/The-committees-follow-up-the-Riksdagsdecisions/](http://www.riksdagen.se/en/Committees/The-parliamentary-committees-at-work/The-committees-follow-up-the-Riksdagsdecisions/) (link to the pdf of the report on the right hand box, accessed August 2015).
- Thoening, J.C. (2000), "Evaluation as usable knowledge for public management reforms", in *Evaluation*, Vol. 6/2, p. 217-231.
- Torriti, J. (2007), "The Standard Cost Model: When Better Regulation fights against redtape", in S. Weatherill (ed.), *Better Regulation*, Hart, Oxford, pp. 83-106.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2014), "Guide to the Federal Regulatory Development Process", [www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/gfrpg-gperf/gfrpg-gperftb-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/gfrpg-gperf/gfrpg-gperftb-eng.asp) (date modified 17 April 2014).
- Treasury Board of Canada Secretariat (2009), *Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan*, Ottawa.
- UK Business Taskforce (2013), "Cut EU red tape", Report from the Business Taskforce, October.
- UK.gov (2013), "Guidance: Impact assessment calculator", <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3> (last updated 31 July 2015).
- UK Government (2010a), "Clarifying the relationship between Policy Evaluation, PostLegislative Scrutiny and Post-Implementation Review", Department of Business, Innovation and Skills, London.
- UK Government (2010b), "What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response", Department of Business, Innovation and Skills, London.
- UK Government (2010c), "The Coalition: our programme for government", London.
- UK Government (2014), "UK response to the European Commission's evaluation consultation", [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/consultation/uk\\_government.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/consultation/uk_government.pdf).
- US Government (1993), "Regulatory Planning and Review", Executive Order 12866 of September 30, 1993, *Federal Register*, Vol. 58/190.
- US Government (2011a), "Improving Regulation and Regulatory Review", Executive Order 13563 of January 18, 2011, *Federal Register*, Vol. 76/14.
- US Government (2011b), "Regulation and Independent Regulatory Agencies", Executive Order 13579 of July 14, 2011, *Federal Register*, Vol. 76/135.
- US Government (2012a), "Cumulative Effects of Regulations", Memorandum by OMBOIRA, 20 March.

US Government (2012b), "Identifying and Reducing Regulatory Burdens", Executive Order 13610 of May 10, 2012, *Federal Register*, Vol. 77/93.

US Government (2014), "2014 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities", Office of Management and Budget, Washington D.C.

Vedung, E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers. Weiss, C.H. (1998), "Have we learned anything new about the use of evaluation?", in *American Journal of Evaluation*, Vol. 19/1, pp. 21-33.

Wiener, J.B. (2002), "Precaution in a Multi-Risk World", in D. Paustenbach (ed.), *Human and Ecological Risk Assessment: Theory and Practice*, John Wiley and Sons, New York, pp. 1509-1531.

부록 5.A1.

중앙 정부 차원의 사후 규제 검토 및 평가

	기존 규제의 정기적인 사후평가가 의무이다	일몰		자동 검토 요건	
		주법에 사용된다	하위 법에 사용된다	특정 주법에 자동 검토 요건이 포함된다	특정 하위 규제에 자동 검토 요건이 포함된다
호주	모든 정책 분야	●	●	●	●
오스트리아	요구하지 않음	●	●	●	●
벨기에	특정 분야	○	○	●	●
캐나다	특정 분야	●	●	●	●
칠레	요구하지 않음	○	○	○	○
체코공화국	요구하지 않음	○	○	○	○
덴마크	특정 분야	○	○	●	○
에스토니아	요구하지 않음	○	○	○	○
핀란드	특정 분야	●	●	●	●
프랑스	특정 분야	●	○	●	●
독일	특정 분야	●	●	●	●
그리스	모든 정책 분야	○	○	○	○
헝가리	모든 정책 분야	○	○	●	○
아이슬란드	특정 분야	●	●	●	○
아일랜드	요구하지 않음	○	○	○	○
이스라엘	요구하지 않음	○	○	○	○
이탈리아	특정 분야	○	○	●	●
일본	모든 정책 분야	○	○	●	○
한국	모든 정책 분야	●	●	●	●
룩셈부르크	특정 분야	○	○	●	●
멕시코	특정 분야	○	○	○	○
네덜란드	특정 분야	○	○	●	○
뉴질랜드	특정 분야	●	●	●	○
노르웨이	모든 정책 분야	○	○	●	○
폴란드	특정 분야	○	○	○	○
포르투갈	특정 분야	○	○	●	●
슬로바키아	요구하지 않음	○	○	○	○
슬로베니아	요구하지 않음	○	○	○	○
스페인	요구하지 않음	○	○	○	○
스웨덴	요구하지 않음	○	○	○	○
스위스	특정 분야	●	●	●	●
터키	요구하지 않음	○	○	○	○
영국	특정 분야	●	●	●	●
미국	특정 분야	●	●	○	○
브라질	요구하지 않음	○	○	○	○
러시아	요구하지 않음	○	○	○	○
전체 OECD 34		12	11	20	13

● 예

○ 아니오

OECD (2012), Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>, p. 81.



## 경제적 협력 및 개발을 위한 조직

OECD는 세계화 추세 속에 경제적, 사회적 및 환경적 도전과제를 해결하기 위해 각국 정부가 협력하는 독특한 포럼이다. 또한 OECD는 각국 정부가 기업 거버넌스, 정보 경제 및 노령화 관련 문제 같은 새로운 사안에 대해 이해하고 효과적으로 대응하는데 도움을 주는 것을 목적으로 하고 있기도 하다. OECD는 각국 정부가 정책 경험을 비교하고, 공통의 문제에 대한 해결책을 강구하고 모범 실무를 확인하며 국내 및 세계 정책을 조화시키기 위해 협력할 수 있는 환경을 제공한다.

OECD 회원국은 다음과 같다. : 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국 및 미국. 유럽연합은 OECD 업무와 관련해 이에 협력하고 있다.

OECD 출판국에서는 경제, 사회 및 환경 이슈 관련 통계자료와 연구결과 자료뿐만 아니라 회원국 간에 합의된 조약, 지침 및 기준 등을 광범위하게 배포, 공유하고 있다.

# 규제정책 전망

## 2015년 OECD 규제정책 전망에 대한 독자 안내서

### 목차

- 1장. 규제와 규제정책 동향 및 과제
- 2장. 규제영향평가 및 규제정책
- 3장. 규제정책의 이해관계자 참여
- 4장. 미국의 이해관계자 참여 및 규제정책 결정
- 5장. 규제의 사후평가: 개념과 국제 관행의 개요

본 보고서와 관련된 내용은 웹사이트 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en> 를 참조해 주시기 바랍니다.

본 자료는 OECD iLibrary에 등록되어 있으며, 여기에는 모든 OECD 도서, 정기간행물 및 통계 데이터베이스가 포함되어 있습니다.

보다 자세한 사항은 [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) 를 참조해 주시기 바랍니다.

