

# KERI Brief

## 트럼프 정부의 규제관리시스템 개혁과 한국에 대한 시사점

김현중

한국경제연구원 연구위원  
(kim@keri.org)

**트**럼프 정부는 2017년 1월 30일, 규제비용총량제 TFOR(Two for One Rule)를 도입하여 규제관리시스템을 개혁하는 행정명령을 발표했다. 이는 행정기관이 하나의 규제를 신규 도입하기 위해서는 도입 규제의 비용을 부담시키는 기존의 규제 두 개를 폐지하여 상쇄시키도록 규정한 정책이다. 또한 트럼프 정부는 동년 2월 24일, 행정부처별로 고위공직자를 규제개혁관(Regulatory Reform Officer)으로 임명하여 개혁을 추진토록 하는 행정명령에 서명했다. 미국에서는 1980년대 레이건 정부가 강력한 규제개혁정책을 통해 카터 정부 시절 급격히 증가한 규제수준을 감축하는 데 큰 공헌을 하였으나, 클린턴 정부 출범 이후 규제수준이 급격히 증가했다. 다양한 규제를 도입한 오바마 정부의 정책에 대한 경계를 위해 트럼프 대통령은 대선과정에서 규제개혁 정책의 필요성을 강조했으며, 취임 이전 당선인 시절에 이미 TFOR 규제관리시스템의 개혁방안을 발표한 바 있다. 이러한 규제비용총량

제는 영국, 캐나다, 호주 등에서 선행적으로 도입되고 활발히 운영되어졌는데, 국가별 국내총생산(GDP) 규모를 고려하여 성과 측면에서 평가할 경우 규제비용총량제 도입을 통해 높은 규제비용 감축 성과를 달성한 국가는 호주, 영국, 캐나다의 순이었다. 한국은 미국 트럼프정부의 규제개혁관제도처럼 규제개혁을 전담하는 고위공직자 조직을 구성하여 행정기관 내 규제개혁 담당부서의 위상과 역할을 강화시켜 규제비용관리제 운영의 효율성을 제고시켜야 할 것이다. 또한 한국의 규제비용관리제는 미국은 물론 여타 선형 도입국가와 비교하여 적용제외대상의 범위가 넓어 제도의 실효성을 감소시키고 있기 때문에 적용제외범위에 대한 합리적 축소가 필요하다. 무엇보다도 현재 총리 훈령으로 실행되고 있어 추진동력을 상실한 한국의 규제비용관리제가 선형 도입국처럼 활성화되고 높은 경제적 비용축소 성과를 획득하기 위해 가장 시급한 과제는 제도의 법제화이다.

## 1. 서론

□ 트럼프 정부는 무역통상정책, 이민정책, 조세금 융제도 변화, 에너지정책 등을 급속히 변화시키고 있는 가운데, 규제관리시스템과 조직을 신속히 개혁하고 있어 이에 대해 검토와 정책적 비교 및 성과예측이 필요한 상황

### 1) 트럼프 대통령의 규제개혁 행보

#### (1) 취임 이전 정책 방향

□ 트럼프 대통령이 당선 후 2016년 11월 22일 발표한 6대 취임 100일 계획에서 3번째로 언급한 내용이 미국식 규제비용총량제인 TFOR(Two for One Rule)였음

- 트럼프 대통령은 2016년 8월 8일 발표한 경제 정책 연설문에서 환경규제로 인한 자동차 산업 등의 규제비용 증가에 대해 강력히 문제 제기

#### (2) 취임 이후의 정책 발표

□ 트럼프 대통령은 2017년 1월 30일, 취임 100일 계획에서 공약했던 TFOR 도입을 골자로 하는 행정명령 13771호에 서명

- TFOR란 신규 규제 하나를 도입하기 위해서는 해당 규제비용에 해당하는 기존 규제 두 개를 폐지하여 상쇄해야 신규 규제의 도입이 가능하도록 하는 정책

□ 2017년 2월 2일, 예산관리처(OMB) 소속 도미니크 만치니(Dominic Mancini) OIRA 실장은 트럼프 대통령의 행정명령 13771호와 관련하여 중간지침(Interim Guidance)을 발표

- OIRA는 Q&A 형식의 중간지침을 발표하고 이를 통해 트럼프 정부의 행정명령 13771호 관련 구체적인 규정 사항을 설명하고 행정기관에 지시

□ 트럼프 대통령은 2017년 2월 24일, TFOR 도입과 추진을 위한 추가적 조치와 규제개혁 조직개선을 위한 행정명령 13777호를 발표

- 행정명령 13777호는 행정부처 내 개혁담당자의 지위와 업무를 격상시키고 담당업무에 대한 의무를 강화

### 2) 트럼프 정부 규제개혁정책의 가치

□ 이번 트럼프 정부의 TFOR 행정명령 13771호는 역대급 규제개혁정책으로 평가받는 레이건 정부의 행정명령 12291호와 클린턴 정부의 행정명령 12866호에 버금가는 수준의 획기적 규제개혁 정책으로 평가될 것임

- 규제영향평가를 실행에 옮긴 행정명령 12291호와 매년 행정기관들이 규제계획안(규제목표, 주요 계획, 예상비용편익분석, 대안 등)을 OMB 소속 OIRA에 제출하도록 의무화시킨 행정명령 12866호는 각각 레이건 정부와 클린턴 정부의 대표적 규제개혁 정책성과

□ 트럼프 대통령은 행정명령 13771호에 서명하면서 연방정부 규제의 75%를 감축할 것임을 언급

- 이번 행정명령은 오바마 정부의 클린파워계획(CPP) 등 환경보호청(EPA)의 대규모 비용유발 규제를 겨냥하고 있다는 해석도 나오고 있음

### 3) 한국의 규제비용관리제 운영 상황과 개선의 필요성

□ 한국의 경우 규제비용관리제를 2014년부터 도입하여 전격 실시한다는 계획이었으나 현재까지 입법화되지 못한 채 추진동력을 상실한 상황

- 한국의 규제비용총량제는 작년부터 총리령으로 실행되고 있으나 구속력이 미약하고 일부 행정기관만 적용대상이어서 실효성이 미미한 상황

- 더구나 한국의 비용총량제는 예외적용 규정이 많고, 실적부진 부처에 대한 제약이 미미하며, 규제비용계산도 One for One Rule 개념에 그침

□ 세계 글로벌스탠다드의 선두주자인 미국에서 추진하는 TFOR(Two for One Rule) 규제개혁정책의 내용과 방향 및 외국의 정책제도와 성과를 평가하여 한국에 대한 시사점을 도출하고 정책과제를 제시하는 데 본 보고서의 목적이 있음

- 본 보고서는 크게 세 가지 즉, ① 트럼프 정부의 이번 행정명령의 추진 배경과 내용, ② 외국의 규제비용총량제 정책과 운용 상황에 대한 국제 비교, ③ 한국 정책에 대한 개선방안 제시로 구성

## 2. 트럼프 정부의 규제개혁

### 1) 규제개혁 행정명령의 배경

#### (1) 미국 내 누적적 규제 증가 현상

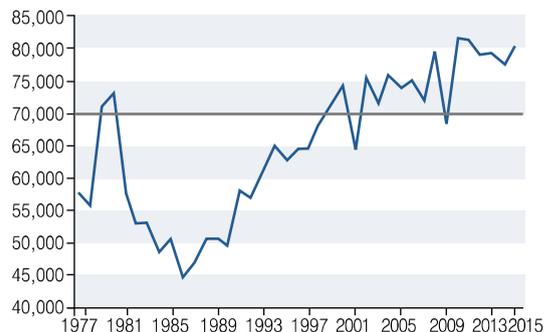
□ 미국 연방정부 등록공보(Federal Register)는 매일 발표되는 법규제 관련 사항을 연도별로 묶어 발행하는 연방정부의 공식 보고서인데, 미국에서는 법규제의 증감 경향을 파악하는 지표로서 자주 대응

- 연방정부 등록공보는 크게 연방 규제(rules), 규제안(proposed rules) 및 각종 공지사항(notices)으로 구성되며, 그밖에 대통령 문서(행정명령 포함) 등도 포함됨

- 연방정부 등록공보에 게재된 규제 중 최종적으로 공포되는 규제는 50개 주제별로 분류되어 매년 CFR(Code of Federal Regulation)의 편찬 업데이트할 때 포함됨

□ 실제 등록공보의 페이지 수(등록공보의 총 페이지 수에서 빈칸과 빈장 수를 제외하여 조정)를 미국 내 규제의 증감 평가를 위한 지표로서 참조할 경우 1977년 이후 그 추이는 [그림 1]과 같음

[그림 1] 실제 등록공보 페이지 수의 추이



자료: www.federalregister.gov

□ 연방정부 등록공보의 실제 페이지 수로 추정된 규제수준의 증감현상을 비교해보면 레이건 정부 기간 동안 규제개혁이 급속도로 진행되었으나 클린턴 행정부 이후 다시 급증하는 현상이 확인

- 연방정부 등록공보의 실제 페이지 수 추이를 살펴 보면 카터행정부 시절에 7만 페이지를 넘는 기록을 보였으나, 레이건 정부 기간 동안 급속히 감소
- 클린턴 2기 행정부에서부터 다시 연간 7만 페이지를 넘기 시작한 이후, W부시행정부 시절에 지속적으로 증가하였으며 오바마행정부에 이르러서는 8만 페이지를 초과

## (2) 트럼프 대통령의 대선과정 경제정책

□ 트럼프는 대선기간이었던 2016년 8월 8일 발표한 경제정책 연설문에서 연방등록규제 페이지 수가 8만 페이지에 달한다고 지적하면서 개혁의 필요성을 강조<sup>1)</sup>

- 그는 오바마 정부가 출범한 이후 400여 개의 중요 규제를 신규로 도입했는데, 이로 인해 미국경제의 규제비용이 1조 달러 상승했다고 지적
- 트럼프는 2015년 한 해 동안에만 오바마 정부가 2,000여 개의 신규 규제를 도입함으로써 미국 소비자에게 숨은 세금을 부과하고 경제 부담을 초래했다고 언급
- 레이건 정부 시절의 위대한 미국 재건을 표방하는 트럼프 정부로서는 규제개혁을 가장 성공적으로 추진했던 레이건 정부의 규제개혁 정책을 계승할 유인이 현저하여 이러한 입장에서 규제증가를 증대한 문제로 인식

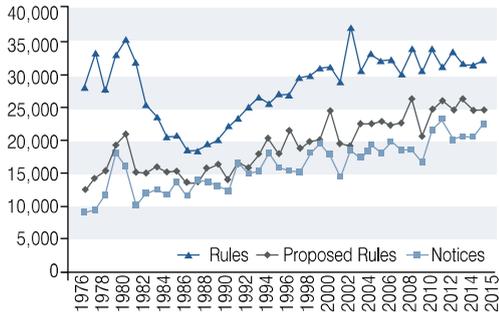
## (3) 미국 내 규제 증가의 동인

□ 실제로 레이건 정부 이후 지난 40년간 미국 연방 정부의 등록공보 페이지 수 증가의 주요 원인은 규제, 규제안 및 공지사항의 증가 성향이 원인

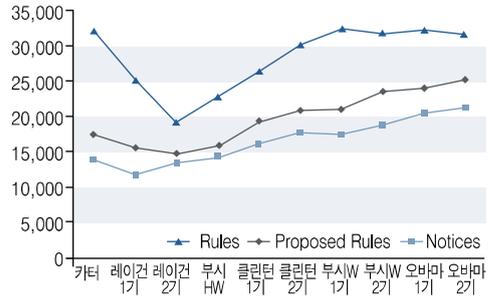
- 레이건 정부 동안 등록공보 속 규제(Rules)와 규제안(Proposed Rules)의 페이지 수는 카터 정부에 비해 급격히 감소했던 반면, 클린턴 정부에 들어서면서 그 수가 급증

1) "Motor vehicle manufacturing is one of the most heavily regulated industries in the country. The U.S. economy today is twenty-five percent smaller than it would have been without the surge of regulations since 1980. It is estimated that current overregulation is costing our economy as much as \$2 trillion dollars a year, that's money taken straight out of cities like yours. The federal register is now over 80,000 pages long. As the Wall Street Journal noted, President Obama has issued close to four hundred new major regulations since taking office, each with a cost to the American economy of \$100 million or more. In 2015 alone, the Obama Administration unilaterally issued more than 2,000 new regulations, each a hidden tax on American consumers, and a massive lead weight on the American economy. It is time to remove the anchor dragging us down." - From Trump, D., "An America First Economic Plan: Winning The Global Competition," August 8, 2016.

[그림 2] 등록공보 공시 규제 페이지 수의 추이 (연도별)



[그림 3] 등록공보 공시 규제 페이지 수의 추이 (행정부 집권임기별)



주: 자료가 2015년까지 제공되고 있어 오바마 2기는 2013-2015년의 3개년 평균으로 계산  
자료: Federal Register.gov

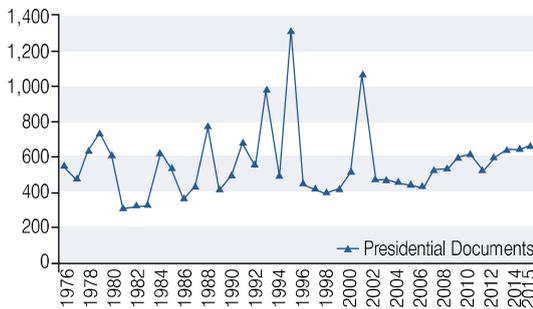
▣ 대통령 행정명령을 비롯한 대통령 문서의 경우 오바마 정부에서 상대적으로 증가

- 카터 정부부터 오바마 정부까지의 기간 동안 대통령 행정명령의 연평균 페이지 수(558페이지) 이상을 발표했던 정부는 카터, 클린턴 1기, W부시 1기 및 오바마 1기·2기

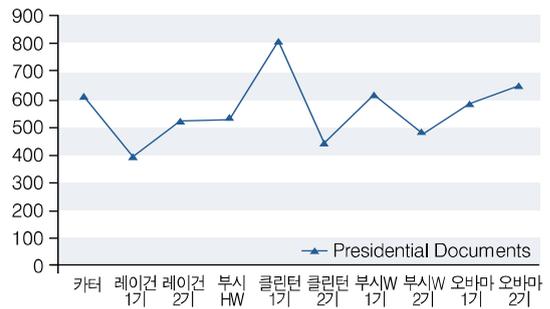
- 클린턴 대통령은 집권 1기 동안 규제 증가를 우려하여 규제개혁을 위한 행정명령 12866호를 발표해 집권 2기의 규제 증가를 제한시켰으며, W부시 대통령은 9.11사태 이후 행정명령을 급증시켰던 1기와 달리 집권 2기에서는 평균 이하로 감축

- 오바마 정부는 글로벌 금융위기로 인해 집권 1기 동안 행정명령이 증가했을 것으로 예상되지만, 그러한 추이가 집권 2기에도 지속됐으며 기존 정부에 비해 더 많은 행정명령을 발표한 것으로 평가됨

[그림 4] 대통령 문서 페이지 수의 추이 (연도별)



[그림 5] 대통령 문서 페이지 수의 추이 (행정부 집권임기별)



주: 자료가 2015년까지 제공되고 있어 오바마 2기는 2013-2015년의 3개년 평균으로 계산  
자료: Federal Register.gov

**(4) 미국 내 규제의 경제비용 논의**

**□ 1970년대부터 규제의 경제적 폐해와 부정적 효과에 대한 경제학적 연구실적이 발표돼 왔음**

- Denison(1979)은 생산성의 16% 둔화가 규제에 의해 발생한다고 지적했으며,<sup>2)</sup> Christiansen & Haveman (1981)은 환경규제로 인해 경제성장률의 27%가 감소했다고 언급한 바 있음<sup>3)</sup>

**□ 최근에는 Mercatus Center는 1980년 이후 미국 내 규제의 누적이 매년 미국 GDP 성장률의 0.8%를 감소시키고 있다고 추정**

- 이 연구는 1980년도 규제 수준에 머물러 있었다면 2012년 현재로 봤을 때 미국 GDP의 25%(약 4조 달러)가 더 증가했을 것으로 평가<sup>4)</sup>

○ 1977년부터 2012년 동안 22개 산업을 대상으로 분석한 결과, 규제가 투자선택을 왜곡시켜 혁신을 감소시킴으로써 경제에 부담을 준다고 발표

**2) 트럼프 정부의 규제관리시스템 개혁**

**(1) 역대 미국의 규제개혁 관련 주요 행정명령**

□ 레이건 정부는 1981년 2월 17일, 기존 규제 및 향후의 규제가 유발하는 비용 부담을 축소하고 행정기관의 규제관리 책임을 강화하기 위한 목적으로 규제의 편익-비용 분석을 실시하도록 하는 행정명령 12291호를 발표

□ 클린턴 정부는 1993년 9월 30일, 행정명령 12291호를 폐기하고 OIRA의 규제검토 절차를 설립하면서 중요(significant) 규제는 OIRA의 검토를 거치도록 개편하는 행정명령 12866호를 발표

- 클린턴 정부의 행정명령 12866호를 계기로 미국의 영향분석 대상 규제의 범위와 OIRA의 검토대상은 1억 달러 이상 비용 부담의 중요 규제에 한정되기 시작

**□ 오바마 정부는 2011년 1월 28일, 최저 비용의 규제 부담을 통한 규제목적의 실현을 강조하고 규제영향분석 시 정량적 평가와 정성적 평가를 모두 포함할 것을 의무화하는 행정명령 13563호를 발표**

- 행정명령 13563호는 경제성장, 혁신·경쟁·고용창출 촉진, 위생·안전과 환경보호를 제고시키기 위한 목적에 초점이 맞춰져 있음

- 또한 이 행정명령은 형평성, 공정성, 인간의 존엄성, 분배적 영향 등 정량화하기 어려운 가치에 대해서도 정성적으로 평가하도록 규정

**(2) 트럼프 정부의 규제관리시스템 개혁 내용**

□ 트럼프 정부는 2017년 1월 30일, TFOR(Two for One Rule)이라는 규제비용총량제를 추진하는 행정명령 13771호를 발표하였으며, 이를 촉진하기 위한 추가적 규제개혁 사항을 포함시키는 행정명령 13777호를 2017년 2월 24일 발표

2) Denison, Edward Accounting For Slower Economic Growth, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1979.

3) Christiansen,G.,Haveman, R., "The contribution of environmental regulations to the slowdown in productivity growth," Journal of Environmental Economics and Management 8 (4), 1981. pp.381-390.

4) 이는 2012년 현재 미국 1인당 GDP로 1만3천 달러에 해당하는 규모

<p><b>① TFOR 규제비용총량제의 운영원칙</b></p> <p>□ 법이 금지하지 않는 한, 행정기관은 신규 도입 규제를 공지 혹은 공표할 경우 해당 도입 규제를 대체하여 폐지되는 두 규제를 명시하도록 의무 부과 (행정명령 13771호 섹션2 (a))</p> <p>□ 2017 회계연도부터 추진되는데, 정부부처 기관장은 신규 도입 규제 및 규제완화·폐지에 따른 총 비용의 증분을 연내에 최종적으로 영(0)보다 낮은 수준이 되도록 해야 함<sup>5)</sup> (행정명령 제 13771호 섹션2 (b))</p> <p>- 신규 도입 규제에 의한 신규 비용 증가는 법이 허용하는 한에서 기존 두 개의 규제와 동등한 수준으로 감소시켜 상쇄(offset)시켜야만 함 (행정명령 제13771호 섹션2(C))</p> <p>- OMB(Office of Management &amp; Budget) 처장의 서면승인이 없는 한, 어떤 행정기관도 총 비용 증분 허용 수준 이상으로 규제비용을 증가시키는 행위 불가 (행정명령 제13771호 섹션3(d))</p> <p>- 다만, 법률의 요구사항이나 OMB 처장이 제시한 규정과 일치된 경우는 제외</p> <p><b>② 규제비용 산정과 확정 관련 절차</b></p> <p>□ 2018 회계연도 및 그 이후로 행정부 기관장은 (행정명령 12866호에 따라) 개별 규제가 초래할 비용의 인상분에 대해 확정해야 하고, 동시에 상쇄할 규제에 대해 설명해야 하며, 신규 도입 규제와 폐지할 규제로 인한 총 비용금액 혹은 감축금액에 대한 최적 예측치를 제공해야 함 (행정명령 제13771호 섹션3(a))</p> <p>- OMB처장의 사전 서면승인을 받은 규제 공지가 아닌 이상, 행정부처가 제공하는 모든 규제는 행</p>	<p>정명령 12866호에 따라 발간되는 통합규제안건 (the Unified Regulatory Agenda)에 포함시켜야 함(행정명령 제13771호 섹션3(b))</p> <p>- 대통령의 예산절차에서 OMB처장은 행정기관별로 차기 회계연도 신규 도입 규제와 상쇄 폐지 규제에 따라 발생하는 규제비용의 총 증감분을 확정해줘야 함</p> <p><b>③ OMB청 OIRA실에 대한 행정기관의 보고의무 강화</b></p> <p>□ OIRA는 트럼프 대통령의 행정명령 13771호 및 13777호 발표 이전과 동일하게 행정부처의 규제안에 대해 검토하는 중요한 역할을 수행</p> <p>- 행정부처는 연방정부 등록판보에 공고하기 10일전에는 도입 규제를 OIRA에 제출해야 하며, OIRA가 중요 규제로 판단할 경우 해당 규제와 그 규제영향분석(RIA) 초안을 OIRA에 공시 60일 전에 제출해야 함</p> <p>- 즉, OIRA가 중요하다 판단하면 RIA 작성의무가 부여되며 OIRA가 해당 RIA를 사전적으로 평가하기 위해 개입함</p> <p>□ OMB 처장이 행정부처 기관장들에게 TFOR 적용 관련 지침(guidance)을 제공 (행정명령 제 13771호 섹션2(d))</p> <p>- 실질적으로 OIRA 실장이 지침(guidance)을 통해 △ 규제비용의 측정과 추정을 위한 표준화 절차, △ 신규 규제 및 상쇄 규제에 관한 평가·판단에 관한 결정 기준, △ 상쇄되어 없어질 기존 규제의 비용에 대한 결정 기준, 여타 회계연도 비용에 대한 산정과정, △ 여타 회기, 여타 부처에 의한 저축분으로 상쇄되는 비용에 대한 규칙 제공을 통제하는 방식 등을 제시할 계획</p>
<p>- OMB처장의 사전 서면승인을 받은 규제 공지가 아닌 이상, 행정부처가 제공하는 모든 규제는 행</p>	<p>5) 이 조항에서 기존 규제의 유발비용을 제거해야 하는 모든 행정기관은 행정절차법(the Administrative Procedure Act) 및 다른 적용 법률에 부합하게 수행해야만 함</p>

- 또한 OIRA 실장은 각 행정기관장에게 본 섹션에서 요구하는 비용 증가분에 대한 지침을 제공 (행정명령 제13771호 섹션3(e))

**④ 규제의 정의와 적용제의**

□ [적용 규제의 범위] 행정명령 제13771호는 TFOR 제도가 적용되는 규제의 범위와 관련하여 “규제(regulation)’ 혹은 ‘법규(rule)’라는 용어는 법 혹은 정책에 대한 실행·해석·규정을 형성하게 만들거나 혹은 행정부의 절차나 수행 요구사항을 기술하도록 만드는 일반적이거나 혹은 특정한 적용 가능성에 대한 행정부처의 서류를 지칭한다”고 정의 (행정명령 제13771호 섹션4)

- 이러한 규제의 정의에서 다음과 같은 사항은 제외: ① 국방, 국가안보, 외국과의 조약에 따른 규제, ② 행정조직, 관리, 임용에 관한 규제, ③ 그 외에 OMB 처장이 적용예외시키는 규제 카테고리

□ [적용대상 규제의 비용 부담 하한선] TFOR의 적용대상으로서 OIRA에 보고해야 할 대상은 모든 규제가 아니라 1억 달러(\$100million) 이상의 비용을 유발하는 중요 규제(significant regulation)만 해당<sup>6)</sup>

- 중요 규제로만 TFOR의 적용 범위를 한정하는 근거는 클린턴 정부의 행정명령 12866호로부터 비롯

○ 클린턴 정부는 OIRA의 규제영향분석 검토 대상을 모든 규제에서 수백 건 수준의 중요 규제로 국한시킴으로써 규제개혁에 있어 중요한 역할을 수행해야 할 OIRA를 소규모 조직으로 한정시키도록 만들었다고 평가받고 있음<sup>7)</sup>

□ [규제비용의 개념] TFOR에서 규제비용은 사회(Society)에 대한 기회비용(opportunity cost)으로 산정<sup>8)</sup>

- 사회에 대한 기회비용은 OMB의 Circular A-4에 규정돼 있음

- OIRA의 규제의 편입-비용 분석에서는 미래의 규제비용을 감소시키는 규제(예, 미래의 에너지비용을 감소시키는 환경규제)의 도입에 따른 비용 감소는 해당 규제의 순비용을 상쇄하는 비용 감소로 고려되지 않음

□ [독립기관 적용제외] TFOR은 독립기관(independent agency)에 적용제의

- 증권거래위원회, 통신위원회 등 독립기관은 TFOR의 규제비용 상쇄의무 적용대상에서 제외<sup>9)</sup>

**⑤ 유발비용의 상쇄 체계**

□ 신규로 한 개의 규제를 도입할 경우 최소한 동등비용의 두 규제를 폐지해야만 하며, 규제계획은 예산과정을 통해 통제받게 됨

- 즉, 규제계획에서 신규 도입 규제비용을 상쇄시키지 못한 행정기관은 예산 배정에 있어서 제재를 받을 가능성이 있음

□ 규제 도입에 따른 비용상쇄를 완수하지 못한 행정기관은 OMB 처장의 승인을 받을 경우 비용 감축분을 다른 행정기관으로부터 이전받는 것이 가능<sup>10)</sup>

6) The White House, Memorandum, I. General Requirement, 2017. 2. 2. 참조  
 7) Crew Jr., Clyde Wayne, "Channeling Reagan by Executive Order," On Point, Competitive Enterprise Institute, July 14, 2016.  
 8) The White House, Memorandum, III Accounting Questions 2017. 2. 2. 참조  
 9) 미국에서 독립기관을 규제영향분석 대상에 포함시키도록 하는 방안에 대한 논의가 있었던 것으로 알려져 있음. 예를 들어 규제비용편익분석은 요구하되 OIRA의 검증 없이 가능하도록 하는 대안도 제시된 바 있음. 그러나 이종한(2015)은 독립기관이 규제영향분석의 적용대상이 될 경우 독립성이 훼손될 수 있다는 반론에 직면했다고 설명. 이종한, 『기업의 규제준수비용에 대한 연구』, 행정연구원 2015, pp.239-242 참조  
 10) The White House, Memorandum, IV Process and Waiver Questions 2017. 2. 2. 참조

<p><b>⑥ 상쇄기한</b></p> <p>□ TFOR의 우선 적용대상과 기간을 보면 2017년 1월 20일 오후 12시부터 2017년 9월 30일까지 제안된 법규제가 대상에 해당</p> <p>- 즉, 모든 행정기관들은 2017년 1월 20일 이후 도입하려는 신규 규제를 2017년 2017년 9월 30일 현재로 모두 상쇄시켜야만 함</p> <p><b>⑦ 행정기관별 규제개혁 조직의 개편</b></p> <p>□ 정부부처 내 규제개혁관(RRO, Regulatory Reform Officers)의 지정과 규제개혁 조직의 확대 (행정명령 제13777호 섹션2(a))</p> <p>- 2017년 2월 24일, 행정명령 제13777호가 반포된 후 60일 이내에 행정기관의 기관장은 규제개혁관을 수행할 공무원을 지정해야 함</p> <p>- 각 규제개혁관은 해당 기관이 효율적으로 규제개혁을 수행하기 위한 규제개혁 계획 및 정책의 추진을 감독해야 함</p> <p>○ 여기서 계획과 정책이란 (i) 행정명령 13771호, (ii) 행정명령 12866호, (iii) 행정명령 13563호의 섹션6 등을 의미</p> <p>- 각 기관의 규제개혁관은 해당 기관 장관에게 정기적으로 보고해야 하며, 정부기관 대표직들에게 정기적으로 자문해야 함 (행정명령 제13777호 섹션2(b))</p> <p>□ 행정명령 13777호 발표 이후 행정기관 내 규제개혁 관련 실무 최고책임자가 규제정책관(Regulatory Policy Officer)에서 규제개혁관으로 전환</p> <p>- 행정명령 13777호 발표 이전까지 행정기관 내 규제개혁 관련 실무 최고책임자는 규제정책관이었으며, 규제정책관은 자체 심사의 총괄 및 규제작업단(Regulatory working group) 활동에 참여<sup>11)</sup></p>	<p>- 이전까지 중요 규제의 심사는 OIRA가, 행정기관 내 자체 규제심사는 규제정책관이 맡아오는 체계였으며, 규제정책관은 OIRA 실장이 단장인 규제작업단(Regulatory working group)에 참여해 왔음 (그림 6 참조)</p> <p>- 향후에는 규제개혁관이 자체심사위원회 및 OIRA 실장과의 협의작업에 중심적 역할을 담당하게 되어 이전보다 강력하게 개혁작업을 수행해 나갈 수 있을 것으로 평가</p> <p>□ [규제개혁TF의 구성] 각 행정기관은 규제개혁관(RRO)이 단장을 맡고 규제정책관(RPO, 부처 내 자체규제 심의관) 및 중심정책국 대표 고위공직자 3명(수석재무담당공무원이 있는 행정부처만 해당)이 단원이 되는 규제개혁TF(task force)를 구성해야 함<sup>12)</sup> (행정명령 제13777호 섹션3(b))</p> <p>11) 후술할 미국의 행정기관과 규제관리 체계 [그림 6] 참조          12) 수석재무담당공무원(Chief Financial Officers)이 포함되어야 하는 행정부처들은 section 901(b)(1) of title 31에서 규정된 부처들로서 구체적으로 해당 행정부처는 다음과 같음. (b)(1) The agencies referred to in subsection (a)(1) are the following: (A) The Department of Agriculture. (B) The Department of Commerce. (C) The Department of Defense. (D) The Department of Education. (E) The Department of Energy. (F) The Department of Health and Human Services. (G) The Department of Homeland Security. (H) The Department of Housing and Urban Development. (I) The Department of the Interior. (J) The Department of Justice. (K) The Department of Labor. (L) The Department of State. (M) The Department of Transportation. (N) The Department of the Treasury. (O) The Department of Veterans Affairs. (P) The Environmental Protection Agency. (Q) The National Aeronautics and Space Administration.  <a href="http://codes.lp.findlaw.com/uscode/31/1/9/901#sthash.nQxtcg8z.dpuf">http://codes.lp.findlaw.com/uscode/31/1/9/901#sthash.nQxtcg8z.dpuf</a></p>
---	--

□ [규제개혁TF의 업무] 규제개혁TF는 행정명령 13771의 섹션4에서 적용제외시킨 사항을 제외한 모든 기존 규제에 대해 평가해야만 하며, 규제관련 폐지, 대체, 수정 사항을 권유해야 함 (행정명령 제13777호 섹션3(d))

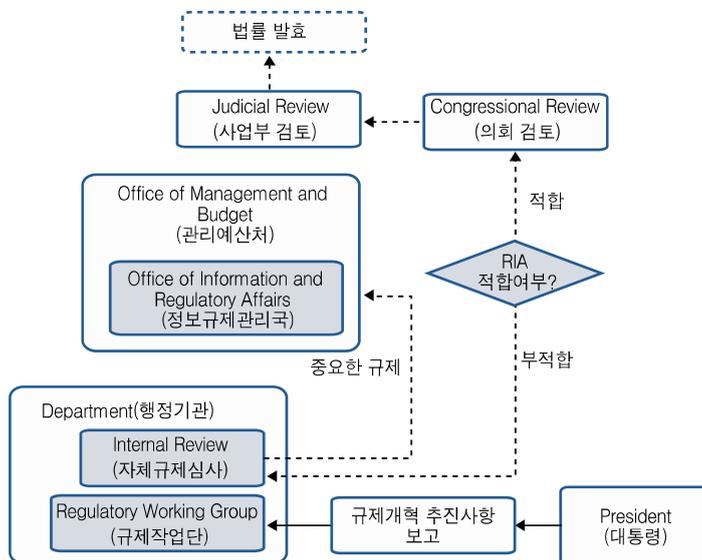
- 규제개혁TF는 규제에 대해 다음과 같은 사항을 판단해줘야 함: (i) 일자리 감소 혹은 일자리 창출 저지성, (ii) 낙후성, 불필요성, 낮은 실효성, (iii) 편입을 넘는 비용의 부과 여부, (iv) 심각한 일관성 부재 혹은 규제개혁 방안과 정책에 개입 여부, (v) 2001년도 재무 및 일반 정부 세출법(the Treasury and General Government Appropriations Act, 2001)의 섹션 515의 요구사항과 불일치하는지 여부, 혹은 공개되지 않거나 재생가능한 기준에 부합하지 않을 정도로 불투명한 데이터, 정보, 방법론을 사용했는지 여부, (vi) 부분적으로 철회됐거나 대부분 수정된 행정명령의 이행 혹은 대통령 지시사항인지 여부

- 규제개혁TF는 법률에서 허용하는 한도 내에서, 연방 규제에 의해 현저한 영향을 받는 피규제자(주정부, 지자체, 소수민족자치정부, 소기업, 소비자, 비정부기구, 사업자단체 등)로부터 요소와 여타 보조를 찾을 수 있음 (행정명령 제13777호 섹션3(e))

□ [규제개혁TF의 규제개혁 우선순위 설정] 행정명령 13771호에 따라 규제 상쇄를 수행할 경우, 행정부 장관은 규제개혁TF가 규정하는 낙후되고 불필요하며, 실효성이 낮은 규제를 우선적으로 상쇄해야 함

- 규제개혁TF는 (행정명령 13777호 발표 이후 90일 이내에) 다음의 두 가지 사항 즉, (i) 규제개혁 안건의 개선수행과 본 행정명령의 섹션2 이행정책, (ii) 폐지, 대체 수정할 규제의 확정 등의 목표를 위한 기관의 절차과정을 기술한 내용을 기관장에게 보고해야 함

[그림 6] 미국의 행정기관과 규제관리 체계



출처: 한국개발연구원, 『규제제도 및 규제영향분석에 대한 연구』, 2014.

### 3. 규제비용총량제의 국제 비교

#### 1) 비용분석 검증기관과 승인기관

□ 운영체계상 규제비용 산정에 대한 검증과 승인을 하나의 조직에 일괄 전담시킬 것인지 혹은 두 조직으로 분할하도록 할 것인지가 국가별로 다름

- 미국의 Two For One Rule과 같은 규제비용총량제를 실행하는 데 있어서 가장 중요한 작업은 효율적으로 규제비용을 산정하도록 지원하는 운영체계를 확립하는 것인데, 이를 위해서는 규제비용의 산정과 상쇄 검증을 위한 조직체계가 중요한 역할을 수행

□ 영국의 경우 규제비용총량제 관련 사전협의 및 최종 승인을 하는 기관과 규제비용의 산정과 규제영향분석을 검증하는 조직이 분리돼 있음

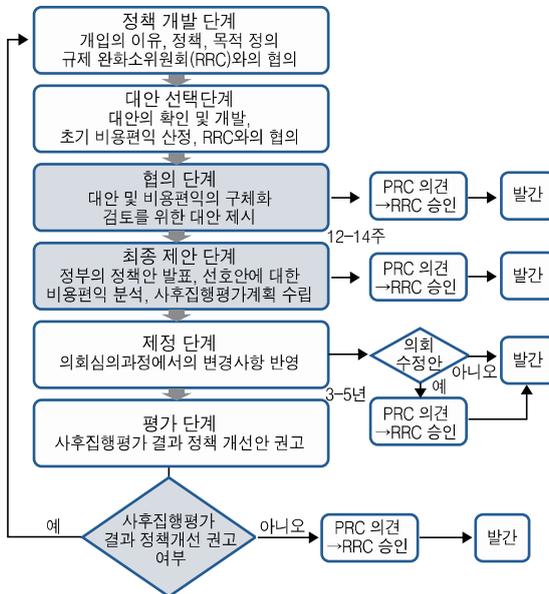
- 영국의 경우 행정기관이 규제 도입과 관련하여 사전적으로 RRC (Reducing Regulation Sub-committee)와 협의하도록 돼 있는데, 이 RRC가 행정부처가 제출하는 규제비용의 분석결과를 최종적으로 승인

○ 영국의 RRC는 영국 내각 장관회의 산하 위원회 조직으로서 규제 및 완화비용 추정을 전담하고 있으며, 의장은 BIS부 장관이 맡도록 되어 있음

- 반면, 영국의 RPC(Regulatory Policy Committee)는 행정부처가 제출한 신규 규제와 폐지 규제 관련 규제비용 분석과 규제영향평가(IA)의 증거자료 확인, 분석, 정밀조사 등 정확성을 검증하고 심사하는 독립기관

○ 영국의 RPC는 비정부 독립자문기관으로서 8명의 위원과 산하의 사무국으로 구성되어 있으며, BIS부의 지원을 받고 있는 조직

[그림 7] 영국의 영향평가의 단계와 흐름도



참고: 영국 영향평가지침(Impact Assessment Guidance)에 소개된 Impact Assessment Flowchart를 요약·정리한 장민선(2012) 재인용

□ 한국은 영국처럼 비용분석의 검증기관과 승인기관이 분리

- 한국에서 규제비용분석 검증은 독립기관인 규제 연구센터(한국개발연구원(KDI), 행정연구원(KIPA))에서 수행하며, 분석 승인은 규제개혁위원회 소속 비용위원회에서 수행

- 그러나 한국은 영국처럼 비용분석전문기관인 RPC, 장관급 규제개혁위원회인 RRC 및 규제개혁 집행부인 BRE(Better Regulation Executive)로 완전 분리되어 규제개혁정책을 추진하는 영국식 체제는 아님

□ 반면, 미국이 도입하는 TFOR은 호주, 캐나다의 경우처럼 규제비용 분석에 대한 검증과 최종 승인을 동일한 기관이 담당

- 미국의 경우 전술한 바와 같이 행정기관들이 제출하는 규제비용과 비용 상쇄 규제분에 대한 검토를 OIRA가 수행하도록 돼 있음

- 호주의 경우 OBPR(Office of Best Practice Regulation)이 규제안의 도입부터 사전협의의 하도록 규정돼 있으며, 규제비용 산정과 규제영향분석에 대해 최종적으로 평가를 수행

○ 호주의 OBPR은 호주 총리내각부 사무차관 산하 조직으로서 규제영향진술서(RIS)에 대한 평가를 수행하는 한편, 총리내각부 사무차관 산하의 또 다른 규제개혁 조직인 ODE(Office of Deregulation)는 규제철폐의 날(Repeal Day) 등 규제개혁안건 발굴과 추진을 전담

- 캐나다의 경우 행정기관의 규제안을 RAS(Regulatory Affairs Sector)에서 검토하여 의견을 제출

○ 캐나다의 RAS는 재무위원회(Treasury Board) 사무처 산하 조직

□ 영국은 규제비용총량제를 BIS부 주도로 추진하면서 비용분석과 영향평가는 전문독립기관인 RPC에서 검증하고 최종 승인은 RRC가 하도록 하는 분권형 운영체계를 운영하는 반면 미국, 호주, 캐나다, 한국은 규제 관련 비용분석 검증기관은 행정업무를 하나의 조직에 전담시킴

□ 이러한 전담조직으로 운영시킬 경우 소요시간의 단축과 기관 간 소통 측면에서의 비용 감소라는 장점이 있으나 전담조직의 규모상 다양한 업무를 모두 소화하기는 곤란

- 미국의 OIRA는 작은 규모의 조직으로서 모든 규제비용분석과 영향분석을 처리하기 곤란하여 후술하는 바와 같이 주요 규제 중 선택된 안건에 대해서만 검증을 실시

2) 제도 참여유인 제고방식

□ 규제비용총량제의 목표를 달성하기 위한 의무부과 방식은 크게 부처 내 성과를 평가하는 방식과 상쇄의무 방식으로 분류할 수 있음

(1) 평가방식과 기한

□ 트럼프 정부는 일정 기간 내 상쇄시키도록 의무를 부과하는 방식을 채택

- 행정명령 제13771호는 행정기관이 신규 도입 규제를 공지 혹은 공표할 경우 해당 도입 규제를 대체하여 폐지되는 두 규제를 명시하도록 규정함으로써 회계연도 1년 내 신규 도입 규제의 비용과 폐지할 두 규제의 비용을 상쇄하도록 규정<sup>13)</sup>

13) 행정명령 제13771 섹션(a) 참조

- 이러한 미국의 상쇄방식은 호주, 캐나다에서 도입하고 있는 방식으로서 행정기관들은 호주에서는 3개월(분기) 내에, 캐나다에서는 2년 내에 도입 규제의 비용 부담을 상쇄해야 함

□ 한국은 규제를 신규로 도입할 때마다 동일 비용 부담 수준의 기존 규제를 상쇄하도록 하고 있어 기본적으로 상쇄방식에 해당

- 그러나 부처별 성과를 반기별로 공표하고 있으며 매년 정산하여 부처별로 누적 관리

□ 반면 영국에서 행정기관들은 운영 단위기간인 6개월 내에 도입 규제와 폐지 규제로 인한 규제비용의 순증분(Net Costs)을 발표할 뿐, 6개월마다 규제비용을 상쇄시킬 의무는 없음

- 행정기관의 반기(6개월)별 규제비용총량제 성과 실적이 장관의 업무평가에 적용

□ 상쇄 기한 혹은 평가대상 기간이 단축될수록 행정기관으로 하여금 더 적극적으로 참여하도록 하는지에 대해서는 단언하기 곤란하지만, 캐나다(2년), 영국(6개월), 호주(3개월)에 대해서만 제도의 운영기한 단위로만 평가할 경우 제도운영 단위기한이 짧을수록 국가별 규제단축 성과가 큰 것으로 나타났음<sup>14)</sup>

## (2) 성과의 이전 가능성 및 제재 조치

□ 규제 도입 비용을 상쇄시킬 비용저축분이 부족할 경우 미국과 캐나다는 부처 간 저축분의 이전을 허용

□ 상쇄의무를 부과한 캐나다와 호주에서는 상쇄 미달성 시 제재 조치로서 재무상의 불이익과 기관장 평가로 연결됨

- 캐나다에서는 상쇄 미이행 시 해당 정부기관은 내각 재무위원회에 보고되며 해당기관이 예산상의 제재를 받을 수 있으며,

- 호주에서는 상쇄 미이행 기관은 총리와 내각에 보고됨

## 3) 행정부처 내 규제개혁 조직

□ 미국은 행정명령 13777호를 통해 정부부처 내 규제개혁관(RRO, Regulatory Reform Officers)이 규제정책관(RPO, 부처 내 자체규제 심의관) 및 중심정책국 대표 고위공직자 3명(수석재무담당 공무원이 있는 행정부처만 해당)으로 구성된 규제개혁TF(task force)를 구성하고 단장을 맡도록 변경

- 이전까지 규제정책관(Regulatory Policy Officer)이 담당하던 차원에서 보다 고위직의 공무원이 행정부처 내 규제개혁 업무와 TFOR의 집행을 추진해야 하도록 개선된 것임

- 특히 부처 내 수석재무담당공무원을 비롯한 고위공직자들과 함께 비용총량제 TFOR에서 폐지해야 할 기존 규제의 우선순위를 판단하도록 하고 있어 TFOR이 행정부처 내에서 중요 업무과제로 추진될 수 있는 환경이 조성됐다고 평가

□ 영국과 호주의 경우에도 행정기관 내 규제개혁 전담조직이 구성되어 있어 규제개혁 과제발굴과 개선업무를 지원·수행하고 있음

14) 후술할 제도운영의 성과비교 참조

- 호주의 경우 부처 내 고위공무원이 이끄는 규제완화 조직(Deregulation Unit)을 두고 있으며, 영국의 경우 부처 내 설치된 규제개선팀(Better Regulation Unit)과 정책팀(Policy Unit)이 규제개혁 업무를 지원하고 있음

□ 그러나 한국의 경우 미국, 영국, 호주처럼 부처 내 별도의 규제개혁 전담조직은 없으며 대개의 경우 부처 내 법무와 송무담당 공무원(과장급)이 규제개혁 업무와 규제법령 수정에 따른 자체규제심사위원회와 규제개혁위원회 대관업무 등을 동시에 담당하고 있음

□ 미국의 규제개혁관 도입계획과 영국과 호주의 운영 상황을 참조하면 행정부처 내 규제개혁 추진력을 제고시키기 위해서는 부처 내 규제개혁 업무를 고위공직자가 담당토록하고 이를 지원하기 위한 부처 내 고위공직자로 구성된 지원조직이 중요할 것으로 평가됨

#### 4) 비용분석의 적용대상

##### (1) 적용제외 규제의 요건

□ 영국에서는 비용분석이 적용제외되는 규제의 기준으로서 다음과 같은 9가지 요건을 제시

- ① 기업에 대해 어떠한 직접적 영향도 발생하지 않을 경우
- ② 유럽연합(EU) 규정·결정 및 법령인 경우<sup>15)</sup>
- ③ 국제 협약 및 의무요건
- ④ 국가 위기사태 관련 규제
- ⑤ 금융 시스템 리스크(Financial Systemic Risk)

⑥ 임시 규제 또는 단기 규제, 특히 최고 12개월 이하의 효력을 가지며, 자동 효력 상실형 일몰조항을 포함하는 경우

⑦ 요금 및 수수료 - 요금 및 수수료의 연례인상을 포함한 규제 집행 및 이행 활동을

⑧ 통상적인 임금 및 물가 상승에 상응해 기존 규제 수준을 유지하고자 시행되는 기존 규제 또는 규제 체계에 대한 정기적 조정

⑨ 규제의 미이행으로 피규제자에게 부과된 벌금 및 과태료

□ 캐나다에서 규제비용총량제(One for One rule)의 적용예외(Carve Outs) 대상은 아래와 같은 세 가지 조항으로서 미국의 적용제외 요건과 유사

- ① 조세 혹은 조세 행정과 관련된 규제
  - (i) 조세 분야 규제로서 적용제외가 필요한지 여부는 재무이사회 승인에서 검토·결정
  - (ii) 조세 행정 관련 규제에 해당되어 총량제의 적용이 제외된다고 해서 중소기업지원제도인 Small Business Lens 적용에서 제외되지 않고 규제비용총량제에 포함됨
- ② 자유재량권이 없는 의무조항: 유엔 안전보장이사회 결의안이나 캐나다 대법원 판결 등과 같이 재량권이 없는 의무 이행일 경우 해당
- ③ 재무이사회에서 긴급한 위기 상황이나 예외적 경우라고 판단될 경우: 예를 들어, 국민의 건강, 안전, 안보, 환경, 경제 위기 보호 등이 있음.
- ④ 공공목적을 위한 기관, 즉 사회복지 개선을 위한 지방정부, 학교, 대학교, 병원, 복지재단 등을 대상으로 하는 규제는 적용제외

15) 다만, 불필요한 규제확대 행위(Gold-plating) 및 최소요건을 넘어서는 유럽연합 법령의 집행에 따라 기업의 규제이행비용이 증가한 경우는 제외

▣ 호주에서는 OBPR의 사전평가 단계에서 총리 인가를 받을 경우 규제영향설명서(RIS)의 제출 의무를 면제받을 수 있음

- 그러나 총리 인가에 의해 RIS 적용이 제외된 경우라도 반드시 사후집행검토(Post-Implementation Review, PIR)가 이루어져야 함

- 예를 들어, 과거 교육 부문에서 고등교육 개혁에 관한 법안은 중요도와 파급효과가 크고, 이해관계자 범위에 대한 식별이 미흡하다고 판단되어 PIR를 요구
- 호주-일본 경제협력협정의 경우, 호주 경제에 미치는 영향이 크고, 그에 비해 심도 있는 RIS 분석이 이루어지지 않았다고 판단되어 PIR 대상이 됨

▣ 미국의 규제비용총량제 TFOR에서 적용제외되는 조항은 다음과 같은 세 가지<sup>16)</sup>

- ① 국방, 국가안보, 외국과의 조약에 따른 규제
- ② 행정조직, 관리, 임용에 관한 규제
- ③ 그 외에 관리예산(OMB) 국장이 적용예외시키는 규제대상

- 미국과 영국의 적용제의 요건에는 조세관련 규제가 적용제외 되지 않음

▣ 한국에서는 기본적으로 행정규제기본법상 규제로 분류되지 않아 적용제외되는 사항의 범위가 넓은데 추가적으로 규제비용관리제 자체적으로 적용제외시킨 범위도 넓은

- 행정규제기본법 제3조 제2호는 다음과 같은 사항을 규제에서 제외

- ① 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무
- ② 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무
- ③ 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항

- ④ 「병역법」, 「통합방위법」, 「향토예비군설치법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항

- ⑤ 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항

- ⑥ 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

- 한국의 규제비용관리제 자체적으로 비용분석의 적용제외로 규정한 규제의 범위도 아래와 같이 광범위함

- ① 국가적 위기상황에 긴급히 대처하기 위한 규제
- ② 조약이나 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 불가피한 규제
- ③ 국가 질서유지, 국민의 생명·안전과 직접적으로 관련이 있는 규제
- ④ 금융·외환시스템 위협 방지 및 안전성 확보를 위한 규제, 환경위기 대응을 위한 규제 및 경쟁을 촉진하는 규범
- ⑤ 수수료, 행정질서벌 및 행정제재처분 등 규제비용의 관리가 적절하지 아니한 규제
- ⑥ 1년 이하의 존속기한이 설정된 규제

(2) 규제의 비용 산정 시 적용 개념·범위

▣ 한국을 비롯하여 영국, 캐나다, 호주에서는 규제비용의 산정에 있어서 비용개념을 기업에 대한 직접적 행정비용으로 제한하여 적용

- 그러나 규제영향평가(RIA 혹은 RIS)에서 규제의 편익·비용 분석을 수행할 경우에는 비용개념에 사회적 비용이 모두 포함되어 검토됨

16) 행정명령 제13771호 섹션4 참조

□ 반면, 미국의 경우 규제비용을 사회에 대한 기회 비용으로 규정함으로써<sup>17)</sup> 미국의 OIRA는 규제 영향평가서(RIA)와 동일한 개념의 비용개념을 규제비용총량제에서의 비용 산정 시 적용<sup>18)</sup>

- 영국, 캐나다, 호주 등 모두 기업의 직접비용을 산정하는 방식에 비해 미국은 사회적 비용을 산정하여 비교형량한다는 측면에서 차이
- 규제비용총량제에서는 기업의 직접적 비용만을 산정하는 영국, 캐나다, 호주와 달리 더 큰 범위(기업의 직접비용도 포함)로 확장시킨 개념으로서 비용 산정 시 소요시간과 재원이 더 증가될 가능성

**(3) 규제비용총량제의 비용 하한선 여부**

□ 미국의 규제비용총량제 TFOR의 적용대상은 1억 달러 이상의 비용을 유발하는 중요 규제(significant regulation)에만 한정된다는 점에서 선형 도입국가에 비해 적용 규제범위가 크게 제한됨

- 선형 도입국가인 영국, 캐나다, 호주는 비용 규모의 대소에 관계없이 규제비용의 산정을 적용함으로써 소규모 비용을 초래하는 경우에 대해서도 비교 상쇄하도록 하고 있어 운영제도가 광범위하게 적용된다는 장점이 있는 반면, 제도 운영을 위한 분석비용이 상대적으로 크게 소요된다는 사실이 단점으로 작용

- 미국에서 규제영향분석 대상을 1억 달러 이상인 중요 규제에 국한시킨 정책(클린턴 정부의 행정명령 12866호)은 규제개혁기관이 대규모 비용유발 규제에 대한 분석에 집중할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 적용대상 규제의 범위를 대폭 축소시켰다는 사실이 단점

17) The White House, Memorandum, III Accounting Questions 2017. 2. 2. 참조  
 18) 사회에 대한 기회비용은 OMB의 Circular A-4에 규정돼 있음

[표 1] 미국, 한국 및 선형 도입국의 규제비용총량제 비교

	영국	캐나다	호주	미국	한국
도입연도	2011	2012	2014	2017	2016
제도 명칭	One-In-One-Out One-In-Two/Three-Out	OFOR (One for One Rule)	Offset Rule	TFOR (Two for One Rule)	규제비용관리제
분석검증과 승인 기관의 분리 여부	분리	동일	동일	동일	분리
분석검증기관	RPC	RAS	OBPR	OIRA	규제비용센터
운영기간 단위	6개월	2년	3개월(분기별)	1년	6개월
상쇄감축 목표	2015-20년 1 in 3 out (2011-12년 1 in 1 out, 2013-14년 1 in 2 out)	1 in 1 out	1 in 1 out	1 in 2 out	1 in 1 out
목표달성 평가방식	성과로 기관장 평가	기한 내 상쇄	기한 내 상쇄	기한 내 상쇄	기한 내 상쇄 (매년 정산 후 부처별 누적관리)
비용 저축의 부처 간 이전	불가능		이전 가능	이전 가능	
불이행 시의 제재조치	이행실적 공개	불이행 시 내각 재무이사회에서 장관 출석 요구	총리 및 내각 보고		
비용 산정 시 규제 개념	기업에 대한 직접비용	기업에 대한 직접비용	기업에 대한 직접비용	사회에 대한 기회비용 (기업에 대한 직접비용 포함)	기업에 대한 직접비용
행정기관 내 업무담당자	Better Regulation Unit		Deregulatory Unit	규제개혁관(RRO)	
적용제의 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 기업에 접적 영향 없는 경우</li> <li>② 유럽연합(EU) 규정 결정 및 법령</li> <li>③ 국제 협약 및 의무 요건</li> <li>④ 국가 위기사태 관련 규제</li> <li>⑤ 금융 시스템 리스크</li> <li>⑥ 임시 규제, 단기 규제, 일몰조항을 포함하는 경우</li> <li>⑦ 요금 및 수수료</li> <li>⑧ 통상적인 임금 및 물가 상승에 상응해 기존 규제 수준을 유지하고자 시행되는 기존 규제 또는 규제 체계에 대한 정기적 조정</li> <li>⑨ 규제의 미이행으로 피규제자에게 부과된 벌금 및 과태료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 조세 혹은 조세 행정과 관련된 규제, 단, 중소기업 적용 규제는 적용제외되지 않음</li> <li>② 자유재량권이 없는 의무조항: 유엔 안전보장이사회 결의안, 대법원 판결 등</li> <li>③ 재무이사회의 위기사항-예외적 경우로 판단될 경우: 국민의 건강, 안전, 인보, 환경, 경제 위기 보호 등</li> <li>④ 공공목적 기관(사) 회복지 개선목적 지방정부, 학교, 대학교, 병원, 복지재단 등을 대상으로 하는 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① OBPR의 사전평가 단계에서 총리 인가를 받아 규제 영향설명서(RIS)의 제출의무를 면제받은 경우</li> <li>② 부처나 기관에서 예외적 요인들로 인해 규제 신설·개정을 위한 RIS 제출시기와 맞물려 동시에 상쇄되는 규제철폐·안화 계획을 제시하기 어려운 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국방, 국가안보, 외국과의 조약에 따른 규제</li> <li>② 행정조직, 관리, 인공에 관한 규제</li> <li>③ 그 외에 관리예산(OMB) 국장이 적용예외시키는 규제대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국가위기관리 긴급대처 규제</li> <li>② 조약, 국제협정 이행 목적의 불가피한 규제</li> <li>③ 국가질서유지, 국민 생명·안전 직접 관련 규제</li> <li>④ 금융·외환시스템 위험 방지, 안전성 확보 규제, 환경위태 대응 규제, 경쟁 촉진규범</li> <li>⑤ 수수료, 행정질서, 행정제재처분 등 규제비용관리가 부적절한 규제</li> <li>⑥ 1년 이상의 존속기한이 설정된 규제</li> </ul> <p>* 행정규제기본법에서 별도로 규제대상을 규정</p>

**4. 선행도입국의 제도운영 상황 및 성과 검토**

1) 선행 도입국가의 적용제외 운영상황 비교

- 규제비용총량제의 선행 도입국가인 영국, 캐나다, 호주에서 비용분석이 적용제외된 규제비용은 최대 50% 수준에 머물
- 영국의 경우 2011년부터 2015년 5월까지를 기준으로 총 688개 도입 규제 중 적용제외 및 비용불변(Zero Net Cost)을 합한 344개를 전체 적용제외 건수로 고려하더라도 도입 규제 중 비용분석이 제외된 비율은 50%
  - 총 688건의 규제조치 중 527건에 대해 규제비용총량제 OIOO/OITO 적용
  - 적용제외에 속하는 규제는 160건(제외비율 23%)으로, EU 규제조치, 국제조약, 수수료, 단기 규제 등의 사유로 제외
  - 527건이 규제비용총량제(OIOO/OITO) 적용대상이지만 비용불변(Zero Net Cost)에 해당하는 규제는 184건(35%)에 불과
- 캐나다의 경우 2012년부터 2014년까지 OFOR 적용대상이 된 규제는 총 61건으로, 이 중 15건은 적용제외(carve-outs)<sup>19)</sup>
  - One-for-one rule 적용제외에 속하는 규제 중 외교 관계·무역·개발 및 금융 관련 규제가 대부분(87%)을 점유
- 호주의 경우 2014~15년 총 17건의 RIS 대상 규제 중 5년 이내에 사후집행검토(Post-Implementation Review, PIR) 실시가 필요하다고 판단된 경우는 2건임<sup>20)</sup>

2) 선행 도입국가의 제도운영 성과검토

- 규제비용총량제는 국가별로 성과 간 차이가 있으나 규제비용을 감축시켜 규제환경을 개선시킨 것으로 평가됨
- 영국에서는 OIOO/OITO 도입 이후 순감소가 연간 약 1조 원에서 6조 원 규모에 이르는 것으로 나타났음
  - 영국에서는 첫 시행된 2011년에는 약 6조 원의 규제비용 순감소가 발생했으나 이후 순증가가 나타났다 다시 소폭 순감소하는 추세를 형성
    - 첫 시행된 2011년에는 규제비용의 순감소만 5.84조 원에 이르러 2011년 영국 GDP 대비 약 0.16% 수준의 규제비용이 순감소
    - 시행 2년째에는 오히려 한화로 4.14조 원 규모의 규제비용 순증가 현상도 발생
  - 영국에서 규제비용총량제를 도입한 이후 GDP 대비 폐지된 규제(Out)비용과 순감소(Net) 비율은 각각 -0.06%와 -0.02%임
- 호주의 경우 Offset Rule을 도입한 이후 GDP 대비 규제비용의 순감소 비율이 연평균 -0.11%(규제비용 감소 비율은 -0.12%)를 기록하여 영국, 캐나다 대비 가장 높은 성과를 나타냈음
  - 2015년에는 GDP 대비 규제비용의 순감소 비율이 -0.14%(규제비용 감소 비율은 -0.17%)에 달함

19) 캐나다 재무부 발간 연간성과보고서(Scorecard Report) 참조  
 20) 호주 OBPR 발간 2015년 보고서 참조

**[표 2] 영국의 OIOO/OITO 운영성과**

단위: 백만 £(괄호 안: 한화, 원)

기간	In	Out	NET	GDP	GDP 대비 Out	GDP 대비 NET
2011.01	338	-3,582	-3,244	2,061,367	-0.17%	-0.16%
-2011.12	(6,088억)	(-6조4,518억)	(-5조8,430억)	(3,712조8,934억)		
2012.01	2,690	-294	+2,396	2,090,607	-0.01%	+0.11%
-2012.12	(4조6,454억)	(-5,077억)	(+4조1,377억)	(3,610조3,314억)		
2013.01	45	-265	-220	2,148,684	-0.01%	-0.01%
-2013.12	(792억)	(-4,638억)	(-3,846억)	(3,756조508억)		
2014.01	73	-650	-577	2,369,378	-0.03%	-0.02%
-2014.12	(1,243억)	(-1조1,067억)	(-9,824억)	(4,036조8,284억)		
2015.01	59	-603	-544	2,258,108	-0.03%	-0.02%
-2015.07	(1,017억)	(-1조453억)	(-9,435억)	(3,913조8,209억)		

주 1: In은 신규 도입 규제비용, Out은 규제폐지 비용저축분, Net는 In에서 Out을 제외한 비용 규모  
 2: 연도별 GDP의 출처는 IMF 발표 자료(2017.2.1.자 환율 적용)를 이용  
 3: 환율은 2017.2.1.자로 일률적으로 계산(2017.2.1.자 환율 적용은 IMF 발표 각국 GDP 환율 적용일자와 동일하게 위해 선택)  
 자료: BIS, "The Statement of New Regulation," 매년도

**[표 3] 호주의 Offset Rule 운영성과**

단위: 백만 호주 달러

기간	In	Out	NET	GDP	GDP 대비 Out	GDP 대비 NET	GDP 대비 Out 연평균	GDP 대비 NET 연평균
2013.09	86.5	-663.75	-577.25	2,061,757	-0.03%	-0.03%	-0.12%	-0.11%
-2013.12								
2014.01	259.5	-1,991	-1,732	1,917,699	-0.10%	-0.09%		
-2014.12								
2015.01	505	-2,992	-2,487	1,765,389	-0.17%	-0.14%		
-2015.12								

주 1: In은 신규 도입 규제비용, Out은 규제폐지 비용저축분, Net는 In에서 Out을 제외한 비용 규모  
 2: 연도별 GDP의 출처는 IMF 발표 자료(2017.2.1.자 환율 적용)  
 3: 환율은 2017.2.1.자로 일률적으로 계산(2017.2.1.자 환율 적용은 IMF 발표 각국 GDP 환율 적용일자와 동일하게 위해 선택)  
 자료: Australian Government, "Annual Red Tape Reduction," 매년도

**[표 4] 캐나다의 One for One Rule 운영성과**

단위: 백만 캐나다 달러

기간	In	Out	NET	GDP	GDP 대비 Out	GDP 대비 NET	GDP 대비 Out 연평균	GDP 대비 NET 연평균
2012.07	0.25	-1.75	-1.5	2,380,514	-0.0001%	-0.0001%	-0.0004%	-0.0003%
-2012.12								
2013.01	1.25	-11.75	-10.5	2,397,680	-0.0005%	-0.0004%		
-2013.12								
2014.01	1.25	-11.6	-10.35	2,327,649	-0.0005%	-0.0004%		
-2014.12								
2015.01	1.75	-6.25	-4.5	2,023,295	-0.0003%	-0.0002%		
-2015.12								

주 1: In은 신규 도입 규제비용, Out은 규제폐지 비용저축분, Net는 In에서 Out을 제외한 비용 규모  
 2: 연도별 GDP의 출처는 IMF 발표 자료(2017.2.1.자 환율 적용)  
 3: 환율은 2017.2.1.자로 일률적으로 계산(2017.2.1.자 환율 적용은 IMF 발표 각국 GDP 환율 적용일자와 동일하게 위해 선택)  
 자료: Canada, "Implementing the Red Tape Reduction Action Plan," 매년도

[표 5] 미국과 한국에 대한 선행 도입국가의 GDP 대비 효과 적용

단위: 백만 US달러(괄호 안: 한화, 원)

구분			미국		한국	
			(2015년 GDP) \$18,036,648,000,000		(2015년 GDP) \$1,377,873,107,856	
영국	GDP 대비 Out 연평균	GDP 대비 NET 연평균	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모
	-0.06%	-0.02%	-\$10,136,960,531 (-11조4,852억)	-\$4,470,774,964 (-5조654억)	-\$774,392,521 (-8,774억)	-\$341,535,777 (-3,870억)
캐나다	GDP 대비 Out 연평균	GDP 대비 NET 연평균	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모
	-0.0004%	-0.0003%	-\$65,127,771 (-738억)	-\$55,165,735 (-625억)	-\$4,975,304 (-56억)	-\$4,214,274 (-48억)
호주	GDP 대비 Out 연평균	GDP 대비 NET 연평균	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모	GDP 대비 Out 비용 규모	GDP 대비 NET 비용 규모
	-0.12%	-0.11%	-\$22,238,990,226 (-25조1,968억)	-\$19,163,539,661 (-21조7,123억)	-\$1,698,902,511 (-1조9,249억)	-\$1,463,959,709 (-1조6,587억)

주: IMF가 연도별 GDP를 2017.2.1.자 환율로 계산하였기에 각국의 환율을 2017.2.1.자로 적용하여 계산

□ 캐나다는 GDP 대비 규제비용 감소 비율 기준으로 비교할 경우 영국과 호주에 비해 낮은 수준의 성과를 기록

- 연평균 GDP 대비 규제비용의 순감소 비율이 영국 0.02%, 호주 0.11%였던 반면, 캐나다의 경우 0.0003% 수준에 머물렀음

3) 한국에 대한 선행도입국 성과의 비교 적용

□ 미국과 한국이 규제비용총량제를 도입·운영할 경우 영국, 캐나다, 호주와 GDP 대비 비율로 효과가 나타날 것으로 가정하여 전술한 연평균 비율을 적용할 경우<sup>21)</sup>, 규제비용의 순감소 규모는 미국의 경우 625억~21조 7천억 원, 한국의 경우 48억~1.7조 원으로 예상

- 한국의 규제비용관리제를 법제화하고 적극적으로 운영하여 호주 수준의 높은 성과를 기록한다면 연간 1.7조 원 규모의 순비용 감소가 나타날 수 있으나, 소극적 운영으로 캐나다 수준 이하의 비용 감축 성과만이 나타난다면 연간 48억의 비용 감소 효과에 그칠 것임

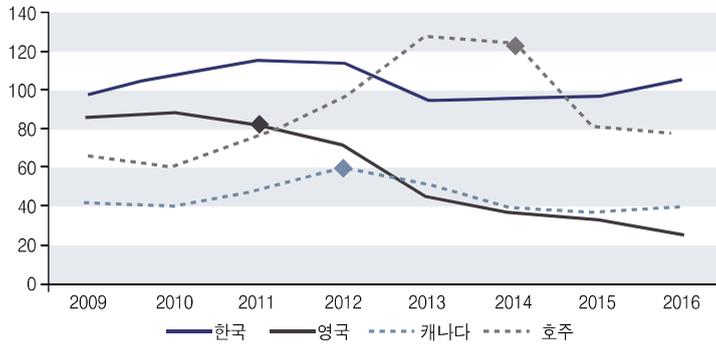
□ 규제비용총량제를 선행적으로 도입한 외국에서 순규제비용 감축의 규모와 GDP 대비 비율은 나라별로 제각각 달랐으나, 규제의 비용 부담을 더 이상 증가시키지 않는다는 제도의 취지가 실현 되는 것만으로도 성공적으로 평가할 수 있음

- 규제비용총량제의 선행 도입국가인 영국, 캐나다, 호주는 도입연도 이후 규제경감도 순위가 개선되는 효과가 나타났음

○ [그림 8]은 세계경제포럼(WEF)의 글로벌경쟁력 보고서에서 발표하는 규제경감도(Burden of regulation) 지수의 연도별 순위 추이를 비교한 결과이며 도입연도 이후 개선되는 것으로 나타남

21) 이는 국가별 축적 자본, 투자설비, 제도, 환경, 운영방식, 경제주체의 다양성을 단순하게 가정한 매우 강한 가정이지만 단순 비교를 위한 방법으로서 적용한 사례

[그림 8] 세계경제포럼(WEF) 규제경감도 순위 추이



주: 제도의 도입연도는 마름모로 표시

## 5. 한국에 대한 시사점

### 1) 한국의 규제비용관리제 현황

#### (1) 한국의 적용제외 비교

□ 한국에서는 2014년 7월부터 시범사업으로 규제비용관리제를 운영해 왔는데, 2014년 7월부터 2015년 12월까지 15개 부처를 대상으로 조사한 결과 적용제외를 받은 규제의 비율이 62%로서 절반 이상인 상황

- 가장 높은 적용제외 사유는 생명·안전과 관련된 규제로서 전체 규제의 30%에 달함

#### (2) 한국의 규제비용관리제 시범사업 성과

□ 2014년 7월부터 2015년 12월까지 15개 부처를 대상으로 시범사업을 운영한 결과, 총 52개 비용분석 검증 사례를 통해 총 1,780억 원의 규제비용의 순감축을 달성<sup>22)</sup>

- 총 52개 비용분석 검증사례 중 규제 강화가 24개, 폐지·완화 규제가 28개였으며, 규제 신설·강화로 총 46.5억 원의 규제비용이 증가했고, 규제 폐지·완화로 총 1,827억 원의 규제비용의 감소가 발생

□ GDP 대비 기준으로 평가할 경우 캐나다보다는 우수한 성과이지만 영국과 호주와 비교 시 현저하게 낮은 수준의 성과에 해당

- 시범사업 성과를 1년 단위로 환산할 경우 연간 1,187억 원 규모의 규제비용의 순감축을 달성한 것으로서 캐나다의 성과(48억 원)보다는 높지만 영국(3,870억 원)과 호주(1조6,587억 원)에 현저히 못 미치는 성과 수준

- 특히 우리나라의 경우 적용제외 비율이 62%에 이르는 등 실제 규제 신설 강화로 인한 규제비용 증가는 더 높아 규제비용의 실질적 순감축분은 더 적을 수 있음

○ 전술한 바와 같이 선행 도입국의 적용제외 비율을 살펴보면, 영국의 경우 50%, 캐나다의 경우 25%(61건 중 15건), 호주의 경우 12%(17건 중 2건)임

22) 이수일, "규제비용관리제의 동향과 정책과제," 2016.9.28. 참조

[표 6] 한국의 규제비용관리제 적용비율

(2014.7-2015.12, 15개 부처대상 신설강화규제 304개 법령)

관리제 적용(38%)			관리제 적용 제외(62%)			
비용 분석 (11%)	간편 심사 (24%)	심사 처리 (3%)	생명·안전 (30%)	수익적 행위에 따른 수수료 (11%)	행정질서벌 행정제재 (11%)	기타 (10%)

자료: 이수일, "규제비용관리제의 동향과 정책과제," 2016.9.28.

## 2) 정책적 시사점

### (1) 규제비용관리제의 입법화

□ 현재 규제비용관리제는 국무총리 훈령을 근거로 운영되고 있으나 법률적 근거가 부재하여 제도의 지속성에 대한 불확실성이 가중되고 있는 상황

- 총리 훈령으로서는 제도적 안정성을 확보하지 못해 제도운영을 위한 공무원의 노력과 피규제자의 관심을 유도하는 데 한계를 드러냄

□ 현재 국회에 계류 중인 규제개혁특별법을 신속히 제정하여 규제비용관리제의 법률적 기반을 제공하는 것이 가장 우선해야 할 과제

### (2) 행정부처 내 규제개혁 조직의 위상 강화

□ 현재의 행정부 내 자체규제심사위원회를 비롯하여 규제개혁 조직의 담당공무원 직급을 격상시키고 권한을 강화할 필요

- 미국은 기존의 규제정책관(RPO)보다 고위직급의 규제개혁관(RRO)이 행정부처 내 규제의 심의와 관리를 담당하도록 개편

- 현재 행정부처별로 기관 내부에 자체규제심사위원회를 설치하여 기관의 도입 규제에 대해 외부전문가로부터 심사를 받고 있는 상황이지만, 실무자는 고위직급 공직자가 아니며 권한도 제한적

□ 부처 내 고위공직자의 규제개혁 전담부서가 부처 내 규제개혁 업무와 더불어 규제비용관리제 수행에 필요한 업무를 지원하도록 개선할 필요

- 트럼프 정부의 규제개혁관제도와 규제개혁TF 같은 전담조직을 도입하여 개혁대상 규제를 발굴하고 폐지시킬 규제의 우선순위를 정하는 등 관련 업무를 수행하도록 개선

- 이를 위해 두 가지 방안 ① 현행 부처별 자체규제심사위원회의 기능을 강화하는 방안, ② 별도의 개혁조직을 설립하는 방안을 고려할 수 있음

○ 첫 번째 안은 행정규제기본법에 따라 시행 중인 현행 자체규제심사위원회의 의장을 규제개혁관이 맡아 현재의 단순 심의기능뿐 아니라 규제비용관리제 지원 기능과 자체 기존 규제정비 기능까지 보유하는 기구로 격상시키는 방안

○ 두 번째 방안은 트럼프 정부가 도입한 규제개혁TF처럼 우리 행정기관 내 부처별로 고위공직자로 구성된 자체규제개혁단을 설립하고 규제개혁관이 단장을 맡아 부처 내 규제개혁 업무와 자체규제심의회 및 규제비용관리제 기능 등을 수행하도록 하는 방안

- 첫 번째 방안의 경우 외부전문가들의 의견 청취가 중요해지는 구성인 반면, 두 번째 방안은 부처 내 고위공직자들의 참여로 부처 내 위상이 강화되는 것이 특징

**(3) 규제비용관리제 적용제외 대상의 대폭 축소**

▣ 행정규제기본법에서 이미 조세 및 안전 관련 규제사항이 대폭 제외되며 규제비용관리제의 적용 제외 요건에서 환경위기 관련 규제사항도 제외

- 한국 규제비용총량제의 적용제외 범위는 제도 선행도입국의 모든 적용제외사항을 포함시켰으며 추가로 환경위기(규제비용관리제 적용제외 4번 조항)와 같은 경우도 포함시켰다는 점에서 선행도입국에 비해 가장 광범위하게 적용제외시키고 있다고 평가됨

▣ 현재와 같이 광범위한 규제비용관리제 적용제외 요건이 성립되어 있는 상황에서는 제도 여건 내에서 대규모 규제비용의 순감축을 달성한다 하더라도 적용제외로 급증했으나 산정되지 않았을 규제 도입에 따른 비용 증가비용을 관리할 수 없어 대폭적 축소가 필요

- 영국처럼 조세관련 규제조항을 적용제외 요건에서 포함시키지 않거나 혹은 캐나다의 경우처럼 조세 관련 절차 중에서도 중소기업에 피해를 줄 수 있는 규제사항은 제외시키지 않는다는 식으로 조세관련 규제의 적용제외 범위를 축소시킬 수 있음
- 환경위기와 관련해서도 위험의 경중을 규제분석전문기관에서 판단해서 적용제외를 사항에 따라 판단하도록 하여 범위를 축소시킬 수 있음

**keri** 한국경제연구원

발행일 2017년 7월 18일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층