



제428회국회(임시회)
제1차 정무위원회

행정규제기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈규제 비용·편익 분석 시 ‘탄소의 사회적 비용’ 포함〉

■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제2209518호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견: 규제 비용·편익 분석 시 ‘탄소의 사회적 비용’ 포함	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박지혜의원 등 15인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 1.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화할 때 국민이 부담하여야 할 비용과 편익을 분석하여 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있습니다.

그러나 현행법은 규제영향분석서 작성 시 고려해야 할 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 범위에 탄소배출로 인한 사회적 비용을 포함하지 않고 있어, 규제 의사결정 과정에서 기후변화에 미치는 영향이 체계적으로 고려되지 못하고 있습니다.

이에 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화할 때 규제영향분석서에 탄소의 사회적 비용을 고려하도록 하여, 기후위기 대응 및 탄소중립 사회로의 전환을 제도적으로 뒷받침하고자 합니다(안 제7조).

Ⅲ. 검토의견: 규제 비용·편익 분석 시 ‘탄소의 사회적 비용’ 포함

□ 개정안은 중앙행정기관장의 규제영향분석서 작성과 관련하여, 규제의 비용 및 편익 비교 시에 ‘탄소의 사회적 비용’을 포함하여 분석하도록 하려는 것임(안 제7조제1항제4호).

○ 참고로, 동 개정안은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제9517호)¹⁾의 의결을 전제로 하는데, 그 주요 내용은 ‘탄소의 사회적 비용’을 ‘대기 중에 1톤의 이산화탄소 배출이 증가하였을 때 발생하는 환경오염, 건강피해 등 기후위기 가속화로 인한 피해를 화폐단위로 추정한 값’으로 정의하고, 매 5년마다 탄소중립녹색성장전략 수립 시에 ‘탄소의 사회적 비용’을 산출하여 공시하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석	제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① - ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ----- ----- -----분석(「기후위기 대

현행	개정안
	응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조제18호에 따른 탄소의 사회적 비용을 포함한다)

□ 현행법 제7조2)는 중앙행정기관장이 법령 등을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 행정규제3)를 신설·강화하려는 경우, 규제 신설·강화 필요성, 대체수단의 존재 여부 및 기존 규제와의 중복 여부, 기업에 미치는 영향, 경쟁 제한적 요소의 포함 여부 뿐만 아니라 규제를 받는 집단과 국민이 부담해야 할 비용과 편익 등을 종합적으로 고려해 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있음.

1) 참고자료 참조

2) 「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
2. 규제 목적의 실현 가능성
3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부
4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석
5. 규제의 시행이 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향
6. 「국가표준기본법」 제3조제8호 및 제19호에 따른 기술규정 및 적합성평가의 시행이 기업에 미치는 영향
7. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부
8. 규제 내용의 객관성과 명료성
9. 규제의 존속기한·재검토기한(일정기간마다 그 규제의 시행상황에 관한 점검결과에 따라 폐지 또는 완화 등의 조치를 할 필요성이 인정되는 규제에 한정하여 적용되는 기한을 말한다. 이하 같다)의 설정 근거 또는 미설정 사유
10. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
11. 규제의 신설 또는 강화에 따른 부담을 경감하기 위하여 폐지·완화가 필요한 기존규제 대상
12. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

3) 「행정규제기본법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정규제”(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등(법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 훈령·예규·고시 및 공고)이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

○ 참고로, 중앙행정기관장은 이 규제영향분석 결과를 기초로 자체규제심사위원회의 심사를 받고, 법제처장에게 신설·강화 규제를 포함한 법령안의 심사를 요청할 때에는 규제개혁위원회의 심사의견을 반드시 첨부해야 함.⁴⁾

□ 국무조정실의 「2024년 규제영향분석서 작성지침」은 규제 비용·편익 분석 시에 신설·강화 규제로 인해 발생하는 ‘추가적 비용’ 및 ‘편익 증가분’을 비교하도록 하고 있는데,

개정안과 같이 ‘탄소의 사회적 비용’(탄소 1톤당 발생하는 피해를 화폐 단위로 추정한 값)을 비용·편익 분석에 포함할 경우

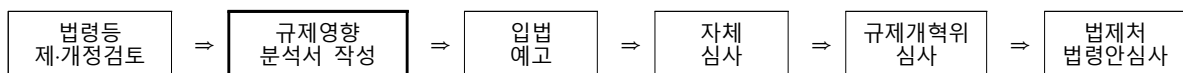
규제의 신설·강화로 인한 ‘탄소의 사회적 비용 증가액’은 비용 측면으로, ‘탄소의 사회적 비용 감소액’은 편익 측면으로 각각 고려되어야 할 것으로 보임.

4) 「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사) ② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리 결과를 알려야 한다.

③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다.

제16조(심사절차의 준수) ② 중앙행정기관의 장은 법제처장에게 신설되거나 강화되는 규제를 포함하는 법령안의 심사를 요청할 때에는 그 규제에 대한 위원회의 심사의견을 첨부하여야 한다. 법령안을 국무회의에 상정(上程)하는 경우에도 또한 같다.

< 행정규제 관련 법령등의 심사 절차 >



< 개정안에 따른 비용·편익 분석 범위 예시 >

규제 신설·강화로 인한 추가적 비용	규제 신설·강화로 인한 편익 증가분
노동비용, 자본재·원료 구입비용, 매출감소 등*	정부보조금, 수요증가, 공정거래, 국민안전, 환경오염예방 등*
(추가) '탄소의 사회적 비용' 증가액	(추가) '탄소의 사회적 비용' 감소액

* 「2024 규제영향분석서 작성지침」 p.50, 비용·편익 범위 예시 중 일부

□ 개정안은 탄소 1톤당 발생하는 피해를 화폐단위로 추정한 값인 ‘탄소의 사회적 비용’을 규제 비용·편익 분석 범위에 추가하려는 것인데, 이 경우 규제의 신설·강화로 인한 ‘탄소의 사회적 비용’ 증가액 또는 감소액을 정량적으로 확인할 수 있고, 기후위기 대응 및 탄소중립 사회로의 전환을 제도적으로 뒷받침할 수 있다는 측면에서 의미가 있을 것으로 보임.

□ 다만, 비용·편익 분석은 규제를 ‘신설·강화’할 때 시행하며, 규제 신설·강화를 통해 ‘탄소의 사회적 비용’을 늘리는 정책보다는 탄소 발생량을 감축해 그 사회적 비용을 줄이는 정책이 상당수를 차지할 것이므로,

비용·편익 분석 시에 ‘탄소의 사회적 비용’ 감소(편익) 측면이 상대적으로 강조되면서, 제조업 등 탄소 배출 관련 기업에 대한 규제를 강화하는 유인이 될 가능성이 있다는 점을 고려해야 할 것으로 보임.

□ 국무조정실은 현재 탄소의 사회적 비용 분석에 대한 통일된 기준이 확립되어 있지 않아 부처 간 일관성 있는 분석이 어려울 수 있으므로, 과학적 정책연구의 축적을 통해 탄소의 사회적 비용 산정 대상 및 방식 등에 대한 객관적인 세부기준 마련이 우선되어야 한다는 의견을 제출하였음.

○ 탄소중립녹색성장위원회⁵⁾ 사무처 역시 탄소의 사회적 비용 산출은 과학적·객관적 정책연구가 이루어져야 할 부분이므로 분석 방법 마련 이후에 법제화하는 것이 바람직하다는 입장임.

○ 또한, 산업통상자원부는 파급효과(비용·물가 상승 등)에 대한 고려가 필요하고, 사회적 합의가 선행되어야 한다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5113

5) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따라 설치

【참고자료】

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안」 (박지혜의원 대표발의, 의안번호: 9517)

1. 제안이유 및 주요내용

탄소의 사회적 비용은 온실가스 배출로 인한 사회적 손실을 화폐 단위로 추정한 값을 말합니다. 인간의 경제활동으로 인한 온실가스 배출이 급격한 기후변화의 원인이라는 점은 과학적으로 이론의 여지가 없으나, 적절한 비용이 치러지지 않음으로 인해 탄소 배출을 수반하는 경제행위는 사회적으로 바람직한 수준을 초과하게 됩니다. 이러한 외부불경제를 해소하고 사회적으로 바람직한 수준으로 탄소배출 행위를 유도하기 위하여 미국, 영국 등 주요국에서는 국가가 사회적 비용을 추정하여 공시하고, 탄소배출과 관련한 정책의 비용편익을 평가할 때, 탄소의 사회적 비용을 고려하도록 제도화해오고 있습니다.

그러나 우리나라는 아직 정부 차원에서 탄소의 사회적 비용을 산출하여 공시하지 않고 있습니다. 그에 따라 관련 정책은 물론 각종 공공투자사업 결정 시에도 탄소의 사회적 비용에 대한 고려가 전혀 이루어지고 있지 않습니다. 이는 온실가스 배출을 유발하는 정책이나 공공투자사업이 사회적 최적 수준보다 과도하게 시행되는가 하면, 온실가스 감축을 통하여 사회적 편익을 발생시키는 정책이나 사업이 과소하게 편성되고 있을 가능성을 시사합니다.

이에 정부가 매 5년마다 국가탄소중립녹색성장전략 수립 시에 탄소의 사회적 비용을 산출하여 공시하도록 하여, 각종 정책과 공공투자사업에 대한 결정 과정에서 기후변화로 인한 사회적 비용이 충분히 고려될 수 있도록 하여 탄소중립 사회로의 전환을 촉진하려는 것입니다(안 제2조 및 제7조).

2. 신·구조문대비표

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 17. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 17. (현행과 같음) 18. <u>“탄소의 사회적 비용”이란 대기 중에 1톤의 이산화탄소 배출이 증가하였을 때 발생하는 환경오염, 건강 피해 등 기후위기 가속화로 인한 피해를 화폐단위로 추정한 값을 말한다.</u>

현행	개정안
제7조(국가비전 및 국가전략) ① (생략) ② 정부는 제1항에 따른 국가비전(이하 "국가비전"이라 한다)을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 국가탄소중립녹색성장전략(이하 "국가전략"이라 한다)을 수립하여야 한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	제7조(국가비전 및 국가전략) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>탄소의 사회적 비용에 관한 사항</u>