

입법평가 회의자료집 ④

입법평가연구사업 과제개발 제1차 전문가회의  
**입법평가제도의 교차사례 비교연구**

2011. 3. 2.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 회의자료집 ④

입법평가연구사업 과제개발 제1차 전문가회의

# 입법평가제도의 교차사례 비교연구

2011. 3. 2.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

## 전문가회의 일정

□ 목 적 : 연구의 필요성과 주요내용 검토

□ 일 시 : 2011년 3월 2일(수) 10:30-11:30

□ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

□ 순 서

1) 발표 10:30-11:00

정창화(단국대학교 행정학과 교수)

2) 토론 11:00-11: 30

이순태(한국법제연구원 연구위원)

박종원(한국법제연구원 부연구위원)

윤광진(한국법제연구원 부연구위원)

윤계형(한국법제연구원 부연구위원)

장민선(한국법제연구원 부연구위원)

조영기(한국법제연구원 초청연구원)

김현수(한국법제연구원 초청연구원)

원소연(한국법제연구원 초청연구원)

배건이(한국법제연구원 연구지원)

정진성(한국법제연구원 연구인턴)

강명원(한국법제연구원 연구인턴)

이진홍(한국법제연구원 연구인턴)

## 목 차

### ▣ 연구계획서

입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구 ..... 7

▣ 전문가회의 주요논의 ..... 19

■ 연구과제명

양식 C01

입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구

■ 과제 구분

양식 C01-1

- 기초
- 입법영향평가 제도의 착근을 위한 제도연구

■ 연구책임자

양식 C02

정창화(단국대 행정학과 교수)

■ 관련 정책현안 및 연구의 필요성

양식 C03-1

- 입법평가제도란 기존의 입법에 대한 사전 및 사후평가(ex ante and ex post evaluation)의 경험과 판단을 근거로 하여, 입법을 준비하는 단계에서부터 법률안을 과학적인 기법을 통하여 심사 및 평가하는 제도임. 동시에 법률의 실효성을 제고하는 관점에서 법사회학, 비용편익기법(CBA)을 입법에 도입하여 입법행위의 실시 및 효과에 관한 분석을 행하는 것임
- 그러나 입법평가에 대한 개념, 범위 및 대상 미확정으로 기존의 규제영향분석(RIA)과의 차별화 문제가 제기되며, 입법평가 또는 입법영향평가에 관한 기초연구 및 실무에서 적용이 가능한 지침 또는 매뉴얼이 제도화된 틀 내에서 작성되지 못하여 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 제도연구가 시급히 요청되고 있음

■ 연구의 목적

양식 C03-2

- 입법평가에 대한 국가별 연구가 그동안 진행되어왔지만, 한국적 상황에서 제도적 착근을 위한 교차국가 사례를 비교하는 제도연구는 미흡하였음
- 따라서 본 연구에서는 우선 **주요국의 입법영향분석(GFA) 제도 간의 비교분석**을 통하여 입법평가를 위한 개념, 범위 및 대상 그리고 제도운명을 위한 기본요인에 대한 분석을 하고, 입법평가시스템이 실무적으로 착근되기 위하여 **입법평가의 제도적 기반구축**을 시도하는 데 그 목적이 있음

■ 선행연구와 본 연구의 차별성

양식 C04

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행연구 1	-과제명: 주요국가의 입법평가 관련 제도(V)-오스트리아·스위스의 입법평가제도 -연구자(년도): 박영도외(2007) -연구목적: 오스트리아와 스위스의 입법평가제도 탐색연구	-규범분석 -문헌조사 -입법평가제도 지침 분석	-오스트리아 법령의 재정적 효과산정제도 연구 -오스트리아 입법평가관련 지침 연구 -스위스 입법평가제도 연구 -오스트리아 입법평가관련 지침 연구

■ 선행연구와 본 연구의 차별성

양식 C04

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
2	-과제명: 주요국가의 입법평가 관련제도(III)-독일의 입법평가제도 -연구자(년도): 박영도외(2007) -연구목적: 독일의 입법평가제도 탐색연구	-문헌조사 -입법평가제도 내용 분석 -입법평가제도 절차/방법 분석	-입법평가제도의 법적근거 -입법평가제도의 주요내용 -입법평가의 절차와 방법
3	-과제명: 독일과 스위스의 입법평가 사례연구 -연구자(년도): 최윤철(2008) -연구목적: 독일과 스위스의 입법실무 관련된 사례 연구	-법정책분석 -문헌조사	-행정법규인 지침에 대한 법규평가 사례(스위스) -주법률에 대한 입법평가(브란덴부르크 사례)
4	-과제명: 입법평가 가이드라인 연구 -연구자(년도): 이순태외(2010) -연구목적: 입법평가 시범실시를 위한 입법평가 가이드라인 연구	-법정책분석 -문헌조사	-입법과정상 영향평가제도 -주요국의 입법평가제도 연구 -입법평가 가이드라인 -입법평가실시의 편의성 증진을 위한 제도연구

			양식 C05
<b>본 연구</b>	<p><b>주요국의 입법영향분석(GFA) 제도간의 비교분석</b>을 통하여 입법평가시스템이 실무적으로 착근되기 위하여 <b>입법평가의 제도적 기반구축</b>을 시도하는 데 그 목적이 있음</p>	<p>-교차국가사례 비교분석을 위한 최대유사체계분석기법(MSSD)의 적용</p>	<p>-입법평가제도의 비교분석을 위한 교차국가(영국, 스위스, 독일) 및 변수설정</p> <p>-최대유사체계분석기법(MSSD) 적용 및 교차국가사례 비교분석</p> <p>-입법평가의 제도적 착근을 위한 한국적 제도모형 제시</p>

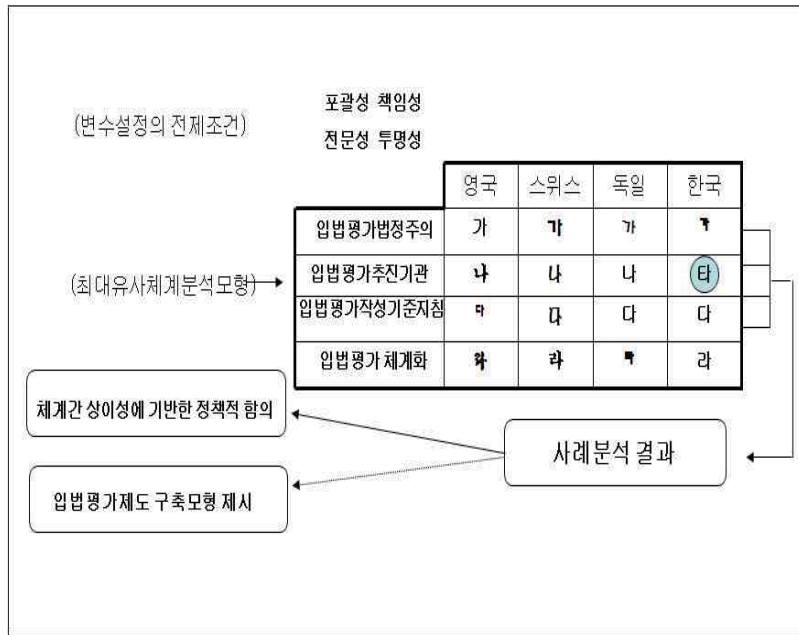
■ **주요 연구내용**

양식 C06

- 본 연구의 범위는 입법영향평가 제도 비교분석 및 한국적 입법영향평가 제도 구축을 위한 연구분야로 한정하며, 다음과 같은 내용이 연구될 예정임
  - 주요국(영국, 스위스, 독일) 입법평가 제도의 비교분석
  - 비교분석을 위한 최대유사체계분석기법(MSSD)의 적용
  - 한국적 의미의 입법평가제도 탐색
- 본 연구의 주요 세부내용은 다음의 세 가지로 구성된다. ① 입법평가제도의 비교분석을 위한 교차국가(영국, 스위스, 독일) 및 변수설정 ② 최대유사체계분석기법(MSSD) 적용 및 교차국가사례 비교분석 ③ 입법평가의 제도적 착근을 위한 한국적 제도모형이 제시될 것임



<그림 1> 최대유사체계 분석기법(MSSD)을 통한 비교분석모형



○ 변수설정

- OECD 보고서와 만델케른 보고서를 바탕으로 도출된 성공적인 규제개혁의 공통요인-포괄성, 책임성, 전문성, 투명성을 변수의 전제조건으로 하고 이러한 공통요인을 충분히 내포하고 있는 변수 4가지를 설정함. 이 변수는 잠재적 독립변수로서 종속변수인 오스트리아, 스위스, 독일 그리고 한국을 대상으로 최대유사체계분석모형을 통해서 분석함. 1차적으로 분석된 결과는 체계간 상이성을 기반으로 정책적 함의가 도출됨
- ① **입법평가 법정주의** : 입법평가 법정주의는 입법영향평가의 포괄성, 투명성, 책임성을 증진하고자 하는 법률적 뒷받침이 존재하는가를 알아보기 위해 설정된 변수임. 예를 들

면, 독일의 경우 지난 1958년 처음 제정되어 2000년 개정된 공동규정절차(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)는 독일 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 실제적 입법 배경이 된다고 할 수 있음. 이 공동규정절차는 연방정부부서의 문서취급, 조직내부 협조, 외부 기관과의 협조, 정부제출법안의 입법절차 등에 관해 규율하는 직무규칙임

- ② **입법평가 추진기구** : 입법평가도 포괄성, 전문성, 책임성 제고를 위해 제도적 차원에서 추진기구의 설립이 필요함. 특히, 입법평가는 비용-편익 분석이란 기법에 있기 때문에 기존 규제정책의 체계와의 부정합으로 인한 장애 그리고 관료들의 새로운 기법과 그 적용에 대한 부담감으로 인해 제도가 올바르게 정착되지 못할 수 있음. 그러므로 제도적 착근을 위해 감독·추진할 수 있는 담당 상설기구가 설치 가 전제되어야 하는가에 대한 비교평가가 실시됨

- ③ **입법평가 작성의 체계화 - 입법평가 작성기준 지침** : 입법평가의 작성기준 지침의 유무는 책임성과 전문성에 관계된 변수임. 높은 수준의 입법평가를 보장하기 위해서는 분석에 대한 고도의 전문성이 요구되어지는데 이를 위해 공식적이고 적절하게 설계된 작성기준 지침이 전제되는지에 대한 비교평가

- ④ **입법평가제도의 체계화** : 마지막 변수는 입법평가가 정책형성의 전체적인 틀 내에서 효과적으로 적용되어 규제입법 품질의 개선에 이바지할 수 있게끔 설계되어 있느냐를 알아보기 위한 것임. 즉, 일반적으로 규제가 형성되는 과정에 입법평가가 제도적인 형태로 투입이 되어 규제의 품질을 제고하는 측면에서 제 역할을 다하고 있느냐를 알아보기 위한 변수로 변수설정 전제조건에서는 포괄성과 책임성에 해당하는 것임

■ 연구추진방법

양식 C07

- 연구방법은 특히, 입법평가제도의 비교분석을 위한 최대유사체계 분석기법(The Most Similar Systems Design, MSSD)이 적용될 예정이다
  - 입법평가 제도의 비교분석을 위한 **최대유사체계 분석기법** (The Most Similar Systems Design, MSSD)이 적용됨. 국가간 비교분석에 관한 연구는 크게 보아 적정비교사례의 선정방식 및 종속-독립변수간 인과관계의 추론방식이라는 두 가지 측면에서 이루어지고 있음. 이러한 비교분석방법은 여러 가지 유형으로 나누어질 수 있으나, 본 연구에서는 비교분석 분야에서 널리 사용되고 있는 최대유사체계 분석기법(The Most Similar Systems Design, MSSD)을 연구방법으로서 도입함
- 최대유사체계 분석기법(MSSD)은 우선 비교사례의 모집단으로부터 종속변수의 존재양상이 서로 크게 다른 사례들을 잠정적으로 선별함. 그 다음으로 종속변수에 영향을 미칠 것으로 간주되는 사례속성(독립변수의 체계속성)의 척도(목록)를 구축한 뒤, 잠정적으로 선정된 사례 가운데에서 다시 이러한 척도에 입각하여 유사성(체계간 유사성, intersystemic similarities)이 극대화되고 상이성(체계간 상이성, intersystemic differences)이 극소화될 수 있는 사례들만을 연구표본으로 선정하여 이들을 대상으로 가설을 검증함. 따라서 미국, 독일 그리고 한국간의 입법평가제도 연구에서 발생하는 유사성을 상수로 통제하는 가운데 소수의 주요 변수로 설정된 가설을 검증하고자 함

<그림 2> 최대유사체계분석기법의 차이법  
The Method of Difference

Positive Case(s)	Negative Case(s)	
<i>a</i>	<i>a</i>	}
<i>b</i>	<i>b</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	
<i>x</i>	not <i>x</i>	}
<i>y</i>	not <i>y</i>	

*x* = Causal Variable  
*y* = Phenomenon to be explained

○ 이러한 최대유사체계 분석기법은 가설 정립에서 소위 차이법 (Method of difference)을 따른다. 즉, 상기하였듯이 유사한 여러 측면들을 상수로 통제하고, 이러한 유사한 여러 측면은 주어진 설명대상현상(종속변수)이나 향후 분석을 통해 밝혀 낼 설명원인현상(독립변수)들에 영향을 미치지 않는 것으로 간주함. 따라서 유사한 측면들을 분석대상에서 제외하고, 선정된 사례간에 변화하는 측면들만을 집중분석함으로써 현상간의 인과관계 성립여부를 추론하려는 설계인 것임

■ **관련부처 및 국정과제 관련성**

○ 정책수요처 (정부, 기관 등)

양식 C08

- 법제처
- 국회 입법조사연구처
- 국무총리실 규제개혁위원회

○ 국정과제 관련성

양식 C09

NO	국정지표		국정과제	
	코드	명	코드	명
1				
2				
3				

■ 기대효과

○ 예상되는 학술적 기여도

양식 C10-1

- 그동안 입법평가의 개념, 범위 및 대상 분야에서 혼란성 극복을 시도
- 주요국의 입법평가제도를 교차국가사례를 학술적으로 비교분석함

○ 예상되는 정책적 기여도

양식 C10-2

- 입법평가 실시를 위한 제도모형을 정립하여 우리 현실에 맞는 새로운 입법평가제도 체제 구축을 시도함
- 입법평가의 제도적·실무적 착근을 위한 제도모형 제시

○ 기타 기대효과

양식 C10-3

- 제시되는 입법평가제도모형을 통하여 균질한 입법평가가 수행될 수 있도록 시도

「입법평가제도의 교차사례 비교연구」 전문가회의

■ 참여 연구원

양식 C12

기 관 명	직 위	성 명

■ 연구기간

양식 C13

연구년차	(O/O년차)	시작일	종료일

■ 연구예산(천원)

양식 C14

구 분	내 용	금 액
합 계		

■ 기타 참고사항(관련근거 등)

양식 C15

내용(휴먼명조 12)

## 전문가회의 주요논의

- 일 시 : 2011년 3월 2일 10:30-11:30
- 장 소 : 소회의실
- 참석자 : 정창화, 이순태, 박종원, 윤광진, 장민선, 윤계형, 김현수, 조영기, 원소연, 배건이

### □ 정창화

짧은 기간동안 많은 업적을 낸 것에 대해서 선도적 연구기관이라 생각됨. 행정학과 법학과의 관점 차이가 있음. 행정학에서 취약적인 것이 비교분석임. 입법평가는 아직 전 세계적으로 제도화 되지 않았음. 입법의 결과에 대한 평가분석임. 행정학에서는 이는 정책평가이지 법률의 평가가 아님. 정책이 구체화 된 것이 법률인지에 대한 의견은 일치되지 않음. 행정학은 정책과정에 대한 평가임. 그러므로 입법평가 보다는 법률평가가 어울린다고 생각됨. OECD국가는 법률만 대상임. Konzendorf를 만났을 때 규제관련 법률만 대상이 적정하다고 고려됨.

슈파이어에 규제관련 법률을 넘어서 할 수 있는 평가가 가능한지는 독일에서도 실험중임. 아직 연구 중이므로 결과가 나오지 않았음. 입법평가가 수행되었을 때 통일적으로 실행여부에 대해서 센터장님과 고민을 같이하며, 공통적인 틀이 필요하다고 생각됨. 그 틀의 경우 독일에서는 이미 30년 동안 이뤄졌으므로 비교고찰이 필요할 듯. 국가간의 제도분석을 통해서 우리식의 제도화에 대한 선행연구가 필요하다고 고려됨. 초기연구는 탐색연구였고, 최윤철 교수의 사례연구의 경우 굉장히 도움이 되는 연구였고, 한 가지 아쉬운 점은 변수를 통해서 비교평가 내지 비교분석을 할 필요가 있다고 생각됨.



최대유사체계분석기법을 이용해, 유사국가와의 비교를 통해 제도적 유사들을 고찰해 보려고 함. 주요국가는 3개(우리포함) 4개 국가를 예상함. 최대유사체계분석기법을 적용하여, 우리나라의 제도들을 구상해 볼 것임. 변수는 4개 틀로 볼 것임. 입법평가 법정주의, 추진기관, 가이드라인, 입법평가체계화라는 틀을 통해서 볼 예정임. 변수설정 전제조건을 보시면, 유럽연합의 영향평가지침이 마련되어 있음. 이 지침을 필터링을 해서 포괄성, 책임성, 투명성, 전문성 등으로 변수의 전제조건을 설정하였음. 만일 법정주의 목록을 스위스(헌법 42조), 독일(법규명령GGO)과 비교해서 보면, 행정규제기본법을 수정할 수 있음.

BRC(입법개선위원회)Comimtion의 경우 명령은 발하지 못하지만, 준사법권과 준입법권을 다 가지고 있기 때문에 영국의 사례를 다루었음. 독일의 경우 방법론이 통일되지 않은 것은 연방제 국가이기 때문에 브란덴부르그나 헷센주를 따라가게 되며, 포괄적인 지침만 연방차원에서 마련하고 있음. 방법론의 경우 비교분석의 경우 굉장히 척박하기 때문에, 그 중에 유사체계분석(영문으로 쓰인 500쪽 규모의 책)을 통해 연구하려 함. 최대 유사체계 분석의 경우, 4개 국가를 놓을 때 최대변수를 유사하게 놓아서, 변수가 다르게 나온 것은 추진 기관이 다르다는 것임. 법정주의를 8개 변수로 묶고, 상이한 변수를 묶어서 결론을 내리는 것임. 유사체계분석은 차이점을 가지고 결론을 도출하는 방법임.

우리와 같은 정책을 집행이 되고 있는 국가에서 우리와 다른 것은 무엇인지를 보려고 함. 우리나라를 빼다면 상위체계분석을 쓰려고 함. 기대효과의 핵심은 개념범위를 한 번 보려고 함. 혼란성을 극복하는 것을 시도하려고 함. 제도적으로 실무적으로 착안할 수 있는 제도적 틀을 제시하려는 것이 연구의 핵심이라고 할 수 있음. 균질한 입법평가를 제공하는 것이 부수적인 기대효과임. 참여연구원의 경우는 여건이 가능하다면 같이 할 수 있다면 좋을 듯함.

변수의 경우 입법평가 추진기관이라고 한다면 인사조직예산까지 다 볼 것이므로 참조해서 연구하겠음. 중요한 것은 연구 대상국가인데, 영국 스위스 독일 한국 4개국으로 하려고 함. 국가군이 많아지면 연구자 혼자로서는 힘들. 개인 연구로는 3개국이 가능함. 산림청 과제의 경우 출장을 가기 전에 해당 기관에 다 배포했음. 미리 예상 질문을 배포해서 해당 담당자가 자료를 만들어주면 빠르지만, 담당자가 예산을 주지 않은 경우는 변수비교가 불가능할 수 있음. 이런 경우 연구가 진행되기 어려움. 변수에 대해서는 직접연구하고 있으며, 개인적으로 관심 있는 분야임.

입법평가체계화의 경우 자료입수가 어려울 수 있다는 생각이 듦. 정치학, 행정학 분야에서는 알려진 방법론임. 변수가 유사하다고 묶여졌지만, 법정주의를 볼 때 우리의 경우 대통령령이나 총리령의 경우 구속의 외부효과가 있음. 그럴 경우까지 법으로 볼 수 있는지가 문제임. 만일 독일의 경우 GGO가 법률이 아니다 라고 본다면 연구자에 따라서 차이는 있을 수 있음. 구속의 외부효과가 있는 것은 Gesetz로 볼 수 있느냐는 정성평가의 영역이라고 고려됨. 중요한 부분이지만, 문제는 개인연구자가 모든 변수를 다 포함해서 포괄적으로 연구하기는 어려움. 변수로서는 타당하지만, 그럴 경우 개인연구의 경우에는 너무 어려운 부분이기 때문에 사실상은 넣기 어려운 부분임.

우려되는 것은 오스트리아의 연구할 내용이 없을 경우임. 독일인들이 오히려 입법평가시스템을 영국쪽 자료를 가지고 연구하는 경우가 많음. 오스트리아의 경우 연구했는데, 별개 없을 경우는 한계가 있음. 아주 잘 되어 있다 라고 하는 보고서가 없다는 것이 문제가 있음. 그 나라의 경우 실제 방문해서 인터뷰를 해서 잘 운영되고 있는지를 보려고 함. 전담기구, 체계화, 기준지침들을 병렬적으로 분석하는 것이 차별성이 있는 부분임. 연구가 나오게 되면 기존연구에 총집합을 보았다는 생각이 듦. 혼자하기에는 어려운 연구이기 때문에, 공동연구자

가 함께 할 수 있었으면 변수도 확장해서 조금 더 알차게 과제가 수행될 수 있다고 생각됨. 가능하다면 독립적으로 미국 OIRA(the Office of Information and Regulatory Affairs)연구를 하였으면 함. 인력, 조직, 거버넌스도 고려고 함. 조직이 유사하다고 하면 독립변수가 되지 않음. 3개 국가가 다 있다면 종속 변수화 되어서 연구수행이 가능함. 독립변수 3개(예산, 조직인권, 독립화) 정도를 통해서 보는 방식임.

□ 윤광진

단독연구보다는 공동연구가 바람직하다고 생각됨. 제도화를 위해서 지식이나 안목이 필요하다고 생각됨. 영국은 빼고, 오스트리아를 추가 하였으면 함. 추가되기는 어렵지만, 변수를 세분화 하였으면 함. 법정주의(법적 권한과 의무 규정), 작성의 체계화에서는 지침의 유형 등과 같은 지표를 조금 더 구체화 하였으면 함. 많이 하면 좋기는 하는데, 결과가 다르게 나올 수 있음.

□ 김현수

MSSD라고 하는 방법론의 경우 차이점에 근거를 하고 유사점을 상수로 통제한다고 하였는데, 유사한 측면을 상수로 통제하고 차이가 있는 부분만 독립변수로 설정하는 것이 타당한 것인지를 설명해 주셨으면 함. 종속변수가 입법문화라고 하는 다른 변수가 설정될 수 있다고 생각됨. 그런 것이 고려되어야 하는 방법론이어야 하지 않을까 생각됨. 각 국가별 입법부와 사법부와의 관계도 보아야지만이 가능하지 않을까 생각됨. 이 연구가 제도화의 사전연구로서 고민했기 때문에 드린 말씀임. 변수와 관계된 부분만 보면 되기 때문에, 가능하다면 미국부분도 수행해서 같이 할 수 있으면 좋겠음.

□ 윤계형

연구의 한계를 갖고 있다는 것은 알고 있음. 기존연구와의 차별성이 미약하지 않을까 라는 생각이 듦. 새로운 데이터가 확보되지 않는다면 차별성이 없는 연구일 수 있다는 생각이 듦.