

행정입법 절차와 입법평가

김 성 호**

〈국문초록〉

행정이 전문화·다양화되어 가면서 신속적·탄력적이고 신속한 입법적 대응의 필요성이 커짐에 따라 행정권(行政權)에 의한 행정입법(법규명령과 행정규칙)이 확대되고 있고 현실적으로 국민의 일상생활과 기업 활동에 많은 영향을 미치고 있다.

그러나, 행정입법과 관련해서는 다음과 같은 문제들이 지적되고 있다. 먼저 행정입법, 특히 법규명령의 경우 정부에서의 법률안 입법절차와 마찬가지로 그 입법절차가 복잡할 뿐만 아니라 입법절차와 관련한 규범이 여러 곳에 흩어져 있고 결국 그러한 것들이 입법을 지연시키는 사유가 되고 있다. 그리고 국민의 권리·의무와 관련된 사항이면서도 대통령 소속 위원회 등에서는 행정규칙인 위원회의 규칙으로 법규 사항을 정할 수 있도록 한 경우가 많다. 이렇게 되면 입법예고나 법령심사 등의 입법절차를 거치지 않고 사실상 법규가 정립되는 경우도 있게 되는 문제가 발생하게 된다. 한편, 행정입법 각 단계에서의 입법참여와 소통도 아직은 미흡한 실정이다. 아울러 행정입법에 대한 종합적이고 체계적인 입법 분석·검토 시스템이 없다는 것이 보완해야 할 점으로 지적되고 있다.

따라서 이제는 행정입법에 대한 행정 내부적인 통제를 강화해야 할 뿐만 아니라 행정입법의 품질을 높이기 위한 다양한 방안을 강구해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 그러한 방안 중 중요한 것이 바로 행정입법의 입법과정에 입법평가를 적용하는 것이다.

우선, 무형의 법치 인프라인 법제도를 선진화하는 차원에서 이제는 법률뿐만 아니라 국민에게 더 많은 영향을 미치는 행정입법의 수준에서도 현실과 상황에 맞지 않는 불합리하고 낡은 법규와 규정이 만들어지는 것을 방지해야 한다. 또한, 시행되고 있는 기존의 행정입법도 이를 새로운 관점과 기준에 따라 중요한 사항부터 철저히 분석하여 불필요한 부분은 하나하나 제거할 수 있는 제도화된 시스템을 구

* 법무법인 태평양 / 변호사, 前 법제처 법제관

축해야 한다.

이러한 체계를 마련하고 이를 실효성 있게 운영하여 궁극적으로 좋은 행정입법이 되도록 하기 위해서는, 첫째, 현실의 행정입법 절차를 분석하고 이를 토대로 우리 실정에 맞는 종합적인 입법평가제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 행정입법에의 입법평가 적용을 위해 가칭 「정부에서의 입법 등에 관한 법률」을 제정하여 입법절차와 입법평가 등에 관한 통합적인 법적 근거를 마련하는 것이다. 셋째, 무엇보다도 행정입법에 대한 과학적·객관적 분석 기법을 발전시키고, 넷째, 입법평가를 구체적으로 진행시키는 가이드라인이 될 수 있는 세부 지침이 마련되어야 하며, 다섯째, 입법평가의 적용 필요성 등에 대한 인식·공감대의 확산과 관련 전문 인력·기관을 육성할 필요가 있다.

※ **주제어**: 행정입법, 법규명령, 행정입법 절차, 입법절차 입법영향평가, 입법평가, 입법평가제도

-
- I. 서
 - II. 행정입법의 개요와 절차
 - 1. 행정입법의 개요
 - 2. 행정입법의 정부 내 절차의 현황
 - III. 행정입법 절차상의 문제점과 입법평가의 적용 여지
 - 1. 행정입법 절차의 복잡성 등으로 인한 입법의 지연
 - 2. 법규명령 범위의 제한과 입법절차의 미적용
 - 3. 행정입법 각 단계에서의 입법참여와 소통의 미흡
 - 4. 종합적·체계적인 입법 분석·검토 시스템의 부재
 - IV. 행정입법 절차와 입법평가의 관련성 및 그 적용
 - 1. 입법평가의 개념과 행정입법 평가
 - 2. 입법평가의 유형과 현행 영향평가제도
 - 3. 행정입법 절차와 입법평가의 관련성
 - 4. 행정입법 절차상 입법평가 적용의 필요성
 - V. 좋은 행정입법을 위한 입법평가 적용 방안
 - 1. 우리 실정에 맞는 종합적인 행정입법 입법평가제도의 도입
 - 2. 행정입법에의 입법평가 적용을 위한 법적 근거의 정비
 - 3. 행정입법에 맞는 과학적·객관적 분석 기법의 발전
 - 4. 행정입법에 대한 입법평가 세부 지침의 마련
 - 5. 인식·공감대의 확산과 전문 인력·기관의 육성
 - VI. 맺는말
-

I. 서

우리나라는 국가 경영의 기본틀로서 어느 나라와 비교해도 손색없는 법제를 구축해 가고 있고, 녹색성장 등 분야에 따라서는 우리의 앞선 선진법제를 개발도상국으로 수출하는 단계에까지 이르는 등 글로벌 선진법제에 관한 논의가 활발해지고 있다. 하지만, 명실상부한 선진 법치주의의 정착을 위해서는 입법시스템상으로도 ‘지킬 수 있는 좋은 법제’를 상시적으로 구축해 나갈 수 있는 체계적이고 치밀한 시스템의 마련이 요구되고 있다.

특히, 현대 행정이 전문화·다양화되어 가는 상황에서 신속적·탄력적이고 신속한 입법적 대응의 필요성이 커짐에 따라 행정권(行政權)에 의한 행정입법(법규명령과 행정규칙)이 확대되어 가고 있다. 이러한 행정입법이 현실적으로 국민생활과 기업 활동에 많은 영향을 미치고 있다는 점을 고려하면, 좋은 행정입법을 위한 여러 가지 입법적 수단과 점검 등의 방안에 대한 집중적인 논의는 반드시 필요하다고 하겠다.

행정입법과 관련해서 「국회법」에서 대통령령 등 행정입법을 제정·개정하거나 폐지한 때에는 국회 소관상임위원회에 그 사항을 제출하도록 하는 등 기본적으로 행정입법에 대한 통제가 강화되고 있다. 그런데 헌법 제75조와 제95조에서 일정 요건하에 정부에 행정입법의 권한을 인정하고 있는 취지를 고려한다면, 법제처의 법령심사 등을 통한 행정 내부적인 통제를 강화하거나 가칭 입법평가제도를 도입하여 그 대상 범위에 행정입법까지 포함시켜 행정입법의 품질을 높여 나가는 것이 현행의 헌법 취지에도 맞고 입법 제도상으로도 보다 바람직할 것으로 보인다.

무엇보다도 무형의 법치인프라인 법제도를 선진화하는 차원에서 이제는 법률뿐만 아니라 국민에 미치는 영향의 측면을 고려할 때 법규명령과 행정규칙에서도 현실과 상황에 맞지 않는 불합리하고 낡은 규범과 규정이 만들어지는 것을 방지해야 한다. 또한, 시행되고 있는 기존의 규범과 규정은 새로운 관점에서 철저히 분석하여 불필요한 부분은 하나하나 제거할 수 있는 제도화된 시스템을 구

축하고 실효성 있게 이를 시행해 나가야 한다.

여기에서는 행정입법상의 절차와 그 개선을 위한 입법평가 적용과 관련한 논의에 중점을 두되, 이 문제와 관련해서는 정부에서의 법률안 입법절차도 입법평가의 적용 대상이 된다는 점을 고려하여 사안에 따라 편의상 법률안의 입법절차를 포함하여 기술하기로 한다.

구체적으로 최근에 입법시스템적으로 다양한 개편이 추진되고 있는 행정입법 관련 정부 내 절차의 현황과 주요 쟁점을 살펴보고, 행정입법 절차상 입법평가 적용의 문제와 관련하여 그 필요성을 알아보고 문제점을 도출한 후, 좋은 행정입법을 위한 입법평가 적용 방안을 몇 가지를 제시해 보기로 한다.

II. 행정입법의 개요와 절차

1. 행정입법의 개요

‘행정입법’이란 행정권(行政權)이 법조(法條)의 형식으로 일반적·추상적 규범을 정립하는 작용이나 그에 따라 정립된 규범을 말한다. 여기서 ‘일반적’이란 불특정 다수인에게 적용된다는 의미이고, ‘추상적’이란 불특정 다수의 사례에 반복적으로 적용된다는 의미인데, 개별적·구체적인 성격의 행정처분(행정행위)과 구분되는 그러한 법적 성격 때문에 그 중요성이 큰 것으로 인식되고 있다.

우리 헌법하에서 국민의 권리·의무에 관한 사항(법규 사항) 중 많은 부분이 법률의 소관 사항으로 되어 있다. 하지만, 오늘날 현대 행정의 양적 확대와 질적 고도화에 따라 입법에 있어서도 규정할 사항의 능률적인 배분이 요구되는 가운데 법률에는 주요한 사항의 대강만을 정하고 세부적 규정은 행정입법¹⁾ 즉, 명령²⁾에 위임하는 경우가 많아지면서 법원(法源)으로서 행정입법의 중요성이 점

1) 행정입법에는 국가행정권에 의한 입법과 지방자치단체에 의한 자치입법이 있는데, 국가행정권에 의한 입법은 다시 법규성 여부에 따라 법규명령과 행정규칙(행정명령)으로 구분되고, 자치입법은 제정 주체에 따라 조례와 규칙, 교육규칙으로 구분된다.

점 커지고 있다.

행정입법 중 법규명령은 행정기관이 정립한 일반적·추상적 규율 중에서 법규의 성질(법규성)을 가지는 것으로 행정기관의 입법이라는 점에서 의회입법 원칙의 예외에 해당한다. 물론, 법규명령은 일반적으로 법률의 위임에 의해 정립된다는 점에서 행정입법이 법치주의에 반하는 것은 아니지만, 법률에서 위임한 범위를 초과하거나 법률에 명확한 근거를 두지 않고 국민의 권리·의무 등과 관련되는 규제 등의 사항을 법규명령에 규정하는 등 위임 법리에 맞지 않게 규정할 경우에는 그 효력상 문제가 발생하게 된다.

또한 행정입법 중 훈령·예규 등 행정규칙은 원칙적으로 대외적인 구속력이 없는 것이지만, 관례 등에서 법규적 성질을 갖는 규범을 행정규칙의 형식으로 정립하는 것이 인정된 상황에서, 행정규칙은 현실적으로는 국민의 일상생활과 기업 활동에 많은 영향을 미치고 있고, 그러한 점에서 법령에 근거를 두지 않고 규제 등을 숨기는 행정규칙이 아니라 법규 소관 사항의 원칙이 잘 반영되고 품질이 높은 좋은 행정규칙을 정립해야 한다는 당위성이 설득력을 얻고 있다.

2. 행정입법의 정부 내 절차의 현황

행정입법 절차를 살펴보기 전에, 법규명령(대통령령과 총리령·부령)을 포함한 법령 수의 현황을 살펴보면, 다음 표에서 보는 바와 같으며, 전체 법령 중 헌법과 법률을 제외한 법규명령의 수는 2,950건으로 약 71%를 차지하고 있고, 훈령·예규 등 행정규칙도 중앙 부·처·청·위원회 본부 소관의 것만 약 7천건이 넘는 상황이다. 그리고 최근 5년간 법령 공포 건수도 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

-
- 2) ‘명령(命命)’이란 행정권(行政權)에 의하여 정립되는 법규범(조약 등 국제법규와 자치법규는 제외)을 총칭한다. 명령 가운데 재판규범이 되는 법규의 성질을 가진 것을 ‘법규명령(法規命命)’이라 하고, 법규의 성질을 갖지 않는 것을 ‘행정규칙(行政規則)’이라고 하는데, 이는 강학상의 개념이며 실정법상의 구분은 아니다.

〈 현행 법령의 수 〉

2012. 10. 8. 현재

구 분		건 수
헌 법		1
법 령	법 률	1,262
	대통령령	1,481
	총 리 령	46
	부 령	1,101
	기 타 (국회규칙 등)	317
	소 계	4,207
계		4,208

〈 최근 5년간 법령 공포 건수의 변화 〉

2012. 10. 8. 현재

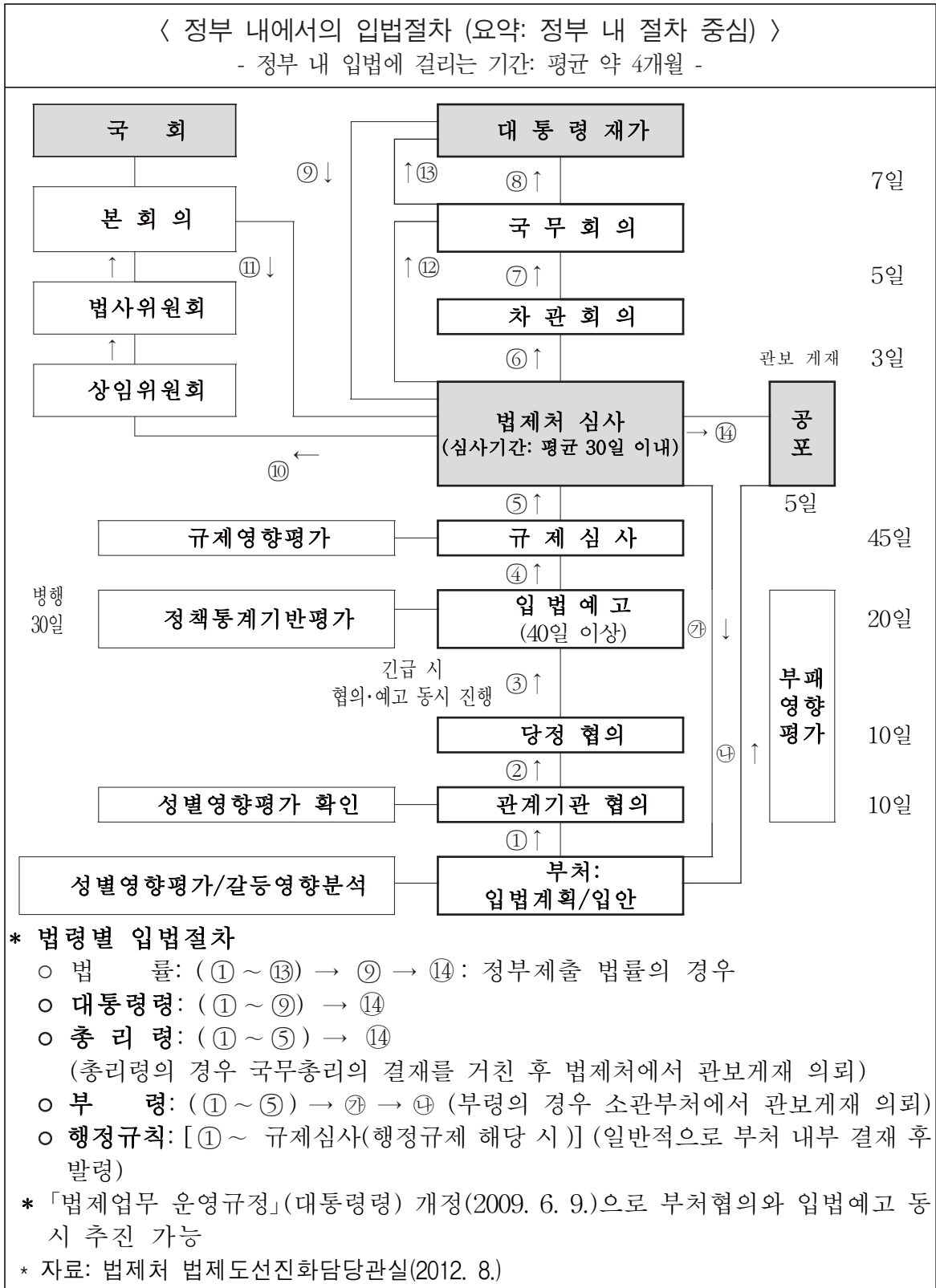
연도\구분	법률	대통령령	총리령·부령	계 (단위: 건)
2012 (10. 8.)	342	647	456	1,445
2011	722	897	587	2,206
2010	516	637	613	1,766
2009	580	726	652	1,958
2008	492	729	666	1,887

* 이 통계는 법령 공포대장을 기준으로 집계한 통계로서 유효기간이 지난 법령도 명시적으로 폐지 절차를 밟지 않으면, 현황에 포함되어 있으므로 위 국가법령정보센터에 수록된 현재 유효한 법령을 기준으로 집계한 통계와 다름.

* 이상 출처: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>)

현재 우리나라 정부 내 행정입법의 절차를 살펴보면 다음과 같은데, 정부 내 입법절차가 상당히 복잡하고 입법과 관련한 각종 영향평가 등이 분산 수행되어 각 부처 등 법령주관기관의 부담이 큰 실정이고, 결과적으로 입법 추진이 지연되는 문제도 자주 발생하여 정책의 법제화가 원활하게 이루어지지 못하는 경우도 많이 발생하고 있다.

한편, 정부 내에서의 입법과정과 관련하여 그 근거가 여러 법령에 산재(散在)되어 규정되어 있고, 관련 업무도 여러 부처에서 나누어 수행하고 있다.



*** 입법절차 관련 법적 근거**

: 입법예고(「행정절차법」), 공포(「법령 등 공포에 관한 법률」, 「관보규정」), 규제심사(「행정규제기본법」), 법제심사·부처협의 등(「법제업무 운영규정」), 행정입법 개정 등 결과 제출(「국회법」)

그리고 법규명령 중 대통령령의 경우 다음과 같이 정부정책의 법제화까지 적어도 10단계(법률안은 15단계) 이상의 복잡한 입법절차를 거쳐야 하는 문제가 있다.

*** 정부 내 입법과정 요약**

: 법령안 입안 → 부처협의 → 입법예고 → 부패영향평가·성별영향평가·통계영향평가·규제영향평가 등 → 법제처 심사 → 차관회의·국무 회의(이하, 대통령령의 경우) → 관계 국무위원 부서, 대통령 재가 → [국회 제출(이하, 정부제출 법률안의 경우) → 상임위 의결 → 법사위 의결 → 본회의 의결 → 법제처 이송(재의요구 검토) → 공포안 국무회의 의결] → 공포

Ⅲ. 행정입법 절차상의 문제점과 입법평가의 적용 여지

1. 행정입법 절차의 복잡성 등으로 인한 입법의 지연

행정입법을 위해서 정부 내 여러 입법 단계를 거쳐야 하는 문제는 행정규칙보다는 주로 법규명령과 관련이 있다. 앞에서 본 바와 같이, 정부 내 법규명령 등의 입법절차와 관련한 규범이 산재되어 해당 절차를 담당하는 부처·기관의 입장에서 입법절차 제도가 운영되는 경향이 많고, 이렇게 행정입법 업무가 종합적인 관점에서 이루어지지 못하고 분산되어 수행됨으로써 입법절차가 복잡해지고 입법의 비효율성 문제가 발생되어 신속한 적응성이 그 장점인 행정입법의 유용성이 반감되고 있다.

아울러 부처협의와 입법예고 등 기본적인 입법절차와 병행하여 법적으로 특정 분야에 국한된 개별 영향평가를 받도록 하고 있는데, 이는 법규의 입법이 국

민과 기업에 미치는 전반적인 영향에 대한 종합적이고 체계적인 평가가 아닐 뿐만 아니라, 현재는 해당되는 영향평가를 어느 단계에서 어떤 방식으로 얼마 동안 받아야 하는지 한눈에 명확하게 파악하기도 어렵다.

이렇게 입법 관련 각종 영향평가의 기관별 수행에 따라 입법 부담·비용이 증가하고 입법절차의 복잡화가 초래되고 있다. 물론, 각종 영향평가를 수행하고 있는 각 기관에서는 입법예고나 부처협의 등의 과정에서 이를 수행하기 때문에 입법절차상의 문제가 없다고 하고 있으나, 현실적으로 법령안을 추진하는 담당자의 입장에서는 해당 영향평가서를 별도로 작성하여 공문을 송수신하고 협의해야 하는 부담이 있는 등 각 영향평가가 사실상 별개의 입법단계로 인식되고 있는 실정이다.

아울러, 이런 방식의 영향평가로는 영향평가 상호간의 관계가 불명확하여 중복적인 평가가 가능하고, 평가의 체계성과 일관성의 유지가 곤란하다. 즉, 개별 기관의 관점에서 영향평가를 함으로써, 불가피하게 유사 사항을 여러 기관에서 평가하게 되고, 이러한 중복 평가는 정부입법 추진의 효율을 떨어뜨리는 원인이 된다고 할 수 있다.³⁾

개별 영향평가제도를 둘 경우, 입법을 할 때에 해당 사항에 대해 보다 신중하게 고려하는 효과는 있으나, 영향평가제도의 당초 도입 목적과 시행 현황을 살펴볼 때 실효성이 있는지는 의문이라는 지적을 고려할 필요가 있다.

이렇게 복잡한 입법절차를 거치는 문제로 인하여, 법규명령 중 대통령령의 경우 정책안 마련 이후 정부 내 입법절차를 거쳐 법제화를 완료하는 데에만 지난 참여정부에서 평균 7.3개월 정도가 걸리는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾ 사실 정책의 제의 설정과 정책 초안 작성에서 정부 내지 부처의 정책을 확정할 때까지는 그

3) 예를 들어, ‘투명성과 관련된 법령 규정’에 대해서, 국가권익위원회는 부패 측면에서, 규제 개혁위원회는 비용 측면에서, 법제처(법령심사)는 법령 명확성 원칙의 측면에서 중복적으로 심사할 소지가 있는 바, 중요하고 복잡한 사안 외 대부분의 사항은 전문적 법제심사에서 충분히 보완 가능하다.

4) 입법 소요 기간은 참여정부의 주요 정책에 대한 법제화 소요 기간을 분석하여 국무회의에 보고(2007. 4. 24.)했던 사항을 기준으로 한 것이다.

성격상 오랜 기간이 걸릴 수 있겠지만, 정책안을 마련한 이후 정부 내 입법 단계에서만 이렇게 기간이 많이 걸리는 것은 문제라고 하지 않을 수 없다.

한편, 이명박정부에서도 규제개혁 등을 위하여 다양한 정책결정이 이루어졌으나, 그 사항들이 법제화되어 바로 시행되지 않음으로써 일자리 창출과 경제 활성화 등을 위한 제도개선 사항이 국민과 기업에 현실적으로 체감되지 않는 문제가 있었다. 이에 따라 국가경쟁력강화위원회와 법제처를 중심으로 글로벌 경제 위기에 미리 대처하는 동시에 국민과 기업의 부담을 덜어주고 편의를 도모하기 위해 정부의 권한으로 할 수 있는 하위법령(대통령령과 총리령·부령) 정비부터 신속하고 원활하게 추진할 필요성이 제기되어 ‘하위법령 특별 정비’⁵⁾를 추진해 온 점이 특기할만하다. 즉, 하위법령 과제는 국무회의 등을 거쳐 정부 내 입법절차만으로도 완료할 수 있으므로 각 부처와 입법절차 관련 기관이 긴밀히 협조하여 하위법령 정비를 신속하게 추진해 오고 있는 것이다.

이와 같이 이제는 법규의 체계와 품질도 중요하지만, 정책결정 사항의 신속한 법제화로 국민과 기업의 체감도를 높이는 것이 중요하며, 그래서 행정입법에서도 이러한 불필요하거나 불합리한 입법절차를 간결화하고 효율화하는 것이 중요성이 강조되고 있다.

무엇보다도 이런 점에서 입법평가제도를 도입하는 경우 각종 영향평가 등 행정입법 과정상의 중복적인 절차를 간소화할 수 있을 뿐만 아니라 종합적인 관점에서 행정입법의 규정 내용을 점검할 수 있게 될 것이다.

5) 이를 위해 2011년에는 486건의 하위법령 과제를 발굴하여 3월까지 약 2개월 10일만에 모두 정비했으며, 2012년에도 704건을 새로 발굴하여 상반기인 6월말까지 전부 정비하는 것을 목표로 입법절차 관련 부처·기관 간에 긴밀히 연계 협력하면서 사전·병행 심사 등을 바탕으로 입법절차에 걸리는 시간을 대폭 단축하면서 정비를 추진하고 있다. 제도개선 사항 중 행정규칙 정비만으로 개선이 가능한 사항은 시행령·시행규칙 특별 정비에 준하여 소관 부처가 상반기까지 신속하게 정비하도록 하고 있다. 추진 상황의 점검·지원 등을 통한 하위법령 특별 정비의 원활한 추진을 위해, 법제처에 ‘하위법령 특별 정비 대책반’ 설치·운영하면서 각 기관과 협조체제를 구축해 두고 있다.

2. 법규명령 범위의 제한과 입법절차의 미적용

행정입법 중 법규명령은 법규의 성질(법규성)을 가지면서 대외적 구속력을 지니는 행정기관의 입법이다. 따라서 법규명령의 입법절차는 법률과 같이 정부 내에서는 입법예고와 법령심사 등을 거치면서 국민에게 공개하면서 정부 내에서 필요한 통제도 받게 된다. 따라서 행정입법 절차의 관점에서 보면, 국민의 권리·의무와 관련되는 규범을 정립하기 위해서는 법규명령의 형식으로 하는 것이 타당하다.

그런데, 현행 헌법에서는 법률, 대통령령, 총리령·부령만을 법규명령의 형식으로 규정하고 있다. 물론, 다수설인 형식적 기준설⁶⁾(법규명령설)에 따르면 그것에 대해 그 외 법형식의 법규명령을 막는 의미로 해석될 것은 아니며, 법률이 위임한 범위에서 정하는 것이라면 의회입법의 원칙에 반하는 것도 아니라고 보고 있지만, 감사원규칙이니 각종 위원회의 규칙을 법규명령의 형식으로 인정할 수 있느냐에 대해서 논란이 있으며, 형식적으로는 일반 법령의 입법절차와는 달리 입법예고나 법령심사 등이 강제되어 있지 않아 법규에 대한 통제에 문제가 있다는 지적이 나오고 있다.

각종 위원회의 규칙이란, 공정거래위원회, 금융위원회, 노동위원회, 인권위원회 등의 규칙을 말하는데, 일반적으로 각 근거 법률에서 ‘이 법에 규정된 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다’는 형태로 규정하고 있다.⁷⁾

한편, 각종 위원회의 규칙 중 원자력안전위원회, 방송통신위원회, 국가과학기술위원회 등과 같은 대통령 소속 위원회의 경우 위원회의 운영 외에 실제 규정을 위원회의 규칙으로 정하도록 한 경우도 있는데, 이는 대통령 소속 위원회로서

6) 형식적 기준설 등에 대해서는 박윤훈, 「最新 行政法講義」, 박영사, 2004. 3. 20. 244면 등 참조

7) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서의 규칙 위임 사항을 예시하면 다음과 같다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제48조(조직에 관한 규정) ① (생략)

② 이 법에 규정된 것 외에 공정거래위원회의 운영등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회의 규칙으로 정한다.

총리령을 만드는 것도 불가능하여 이러한 방식을 취하고 있는 것으로 판단된다.⁸⁾

그런데, 이러한 위원회의 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 위원회의 규칙은 대외적인 효력이 없는 행정기관 내부 의사결정 과정에 대해서 규정한 것으로 행정규칙의 성격을 가지므로, 별도의 법적 근거가 없더라도 제정할 수 있는 형식으로 보인다.

그러나, 「원자력안전법」 제10조·제11조, 「방송법」 제33조제4항에서 위원회의 규칙으로 정하도록 한 사항은 인허가에 관한 기준이나 자격에 관한 기준으로 국민의 권리·의무와 관련된 중요한 사항이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 사항들을 위원회의 규칙으로 정할 수 있도록 하고 있는데, 이를 법령보충적 행정규칙으로 볼 것인지, 법률에서 창설된 법규 형식으로 볼 것인지가 문제된다.

다수설과 헌법재판소 결정례에 따르면, 법률에서 새로운 법규 형식을 창설할 수 있으므로, 「감사원법」에 따른 감사원규칙의 경우에는 감사원규칙에 감사 관

8) 「원자력 안전법」 등에서의 규칙 위임 사항을 예시하면 다음과 같다.

「원자력 안전법」

제10조(건설허가) ① 발전용원자로 및 관계시설을 건설하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다. 다만, 원자력안전위원회규칙으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 이를 신고하여야 한다.

제11조(허가기준) 제10조제1항의 허가기준은 다음과 같다.

1. 위원회규칙으로 정하는 발전용원자로 및 관계시설의 건설에 필요한 기술능력을 확보하고 있을 것
2. 발전용원자로 및 관계시설의 위치·구조 및 설비가 위원회규칙으로 정하는 기술기준에 적합하여 방사성물질등에 따른 인체·물체 및 공공의 재해방지에 지장이 없을 것

「방송법」

제33조(심의규정) ① ~ ③ (생략)

④ 방송통신심의위원회는 제3항의 방송프로그램 등급분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 방송통신심의위원회규칙으로 정하여 공표하여야 한다. 이 경우 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.

「과학기술기본법 시행령」

제25조(국가연구개발사업의 공동기획) ①·② (생략)

③ 제1항에 따른 공동기획사업의 선정 및 운영 등에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

런 전반적인 사항을 규정하도록 하고 있고 이는 새로운 법규 형식을 창설한 것으로 볼 수 있다. 아울러 원자력안전위원회나 방송통신위원회 규칙의 경우도 법규적인 내용을 담고 있고, 법령 전반에서 규칙으로 위임하고 있는 규정을 두고 있어 새로운 법규 형식을 창설한 것으로 볼 여지가 있다. 다만, 국가과학기술위원회의 경우 규칙으로 위임한 경우가 한두군데에 불과하여 별도의 법규 형식을 창설했다기 보다는 법령 보충적 행정규칙으로 규정할 수 있다는 의미로 보인다.

한편, 법률에서 새로운 법규 형식을 창설하는 것이 가능하다고 하더라도, 그러한 형식이 타당한 것인지에 대한 판단이 필요하다고 보는데, 현행 「법제업무 운영규정」(대통령령)에 따르면 입법예고와 법제처 법령심사의 대상이 되는 법령을 법률, 대통령령, 총리령·부령으로 한정하고 있는 부분⁹⁾과 연계하여 검토할 필요가 있다고 본다.

기본적으로 현행의 「법제업무 운영규정」상의 적용 대상을 그대로 두면서, 입법에 대한 국민의 참여 절차인 입법예고와 법체계 및 법적합성에 대한 법제처 심사를 거치지 않는 법규 형식을 새롭게 창설하는 것은 적절하지 않다고, 본다.

따라서 국회나 법제처의 법령 심사과정에서도 이러한 법규 형식의 창설을 통제하는 것이 타당하며, 법령 보충적 행정규칙의 형태로 위임하는 것이 불가피하게 필요한 경우라도 중요한 사항은 대통령령으로 규정하도록 하여 입법예고와 법제처 심사를 받는 법규 형식으로 위임되도록 해야 할 것이다.

한편, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서는 국민의 권리·의무와 관련된 사항을 위임하는 경우에 공정거래위원회규칙에 위임하지 않고 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하고 있으므로¹⁰⁾ 이에 대해서는 다른 위원회와의 형평성 차원에서도 통제가 필요하다고 판단된다.

9) 「법제업무 운영규정」(대통령령)

제2조(정의) 이 영에서 "법령"이란 법률·대통령령·총리령 및 부령을 말한다.

10) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제7조(기업결합의 제한) ① ~ ④ (생략)

⑤ 제1항의 규정에 의한 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합과 제2항의 규정에 의하여 제1항의 규정을 적용하지 아니하는 기업결합에 관한 기준은 공정거래위원회가 정하여 이를 고시할 수 있다.

위에서 본 바와 같이, 행정입법 절차, 특히 법규명령의 입법절차를 아무리 민주화·효율화하더라도 기본적으로 중요한 법규 사항이 법규명령에 규정되지 않는 부분이 있다면 그러한 노력이 무의미해질 수밖에 없다.

따라서 법규명령 범위의 제한과 그에 따른 입법절차의 미적용 문제는 그 중요성에 대해 충분히 논의한 후, 추후 헌법과 입법절차 관련 법령의 개정 등을 통하여 합리적으로 조정·보완될 필요가 있다고 하겠다.

이러한 법규명령 범위의 제한 문제는 행정입법에 대한 입법평가제도가 확립되는 경우 행정입법의 정당성과 타당성 등을 논의하는 입법평가의 과정에서 자연스럽게 그 법규성의 문제와 함께 민주적 통제의 필요성 등이 강조될 것으로 보인다.

3. 행정입법 각 단계에서의 입법참여와 소통의 미흡

현재 행정입법의 경우 국민의 입법참여 수단이 상당히 제한되거나 봉쇄되어 있다. 법규명령의 경우 입법예고나 공청회(주요 대통령령 등의 경우) 등으로 제한되어 있고, 그 운영도 상당 부분 형식화되어 있어 실질적으로 의견 반영 창구가 되기에는 부족한 실정이다. 이런 사유로 국민이 신속하고 정확하게 입법 관련 정보를 얻기가 어렵고 입법참여가 제한되어 있으므로, 입법과정 전반에 걸쳐 자유롭게 의견을 제출하고 참여를 보장하는 제도적인 수단이 미흡하다고 평가할 수 있다.

사실 규제개혁 등 제도개선 사항은 법제화 되어 시행되어야 국민과 기업의 체감도가 높아질 수 있는데, 법제화 과정에서는 불가피하게 부처·기관 간, 이해관계자 간 갈등과 대립이 있게 되는 상황에서 그것이 잘 조정되지 않으면 입법참여의 동인(動因)이 줄어들 수밖에 없다.

특히, 법령정보시스템 발전과 법령정보 보편화로 정책과 입법의 과정이 투명화 되고 있고 국민·기업 중심의 정책과 입법이 강조되면서, 이제는 입법과정에 이해관계자가 실질적으로 참여하려는 요구가 커지고 있다.

따라서 새로운 참여 거버넌스(governance)의 등장에 맞는 정책결정과 입법추

진 시스템, 즉 정책과 입법에 관한 추진 단계별 정보공개를 확대하면서 주도면밀한 입법 협의(consultation)가 가능한 체계를 갖출 필요가 있다. 법의 주인인 국민이 입법과정에서 상시적으로 의견을 제시하고 직접 참여할 수 있는 기회를 보장하여 법의 자발적 준수를 유도하고, 정부의 모든 입법과정에서 상시적인 입법의견 제출을 허용하며, 수요자 중심의 법령정보 제공 등을 통해 국민의 입법의견 제출 기회를 확대하는 것이 필요하다. 또한, 입법과 관련한 국민·이해관계자와 정부 간 사회적 협의(consultation)를 강화하기 위해 국민의 입법참여 원칙의 천명도 필요한 시점이다.¹¹⁾

그러나 현실적으로 법규명령 등의 입법과정을 둘러싼 갈등에 부처가 공동 대응할 수 있는 정부 차원의 총괄적인 입법정책 협의·조정 기능은 아직 미약한 것으로 평가되고 있다.

한편, 좋은 법을 만들고 국민이 공감하면서 지킬 수 있도록 하기 위해서는 정확하고 품질이 높은 법령정보의 확산과 선진법제 및 법령정보시스템 구축 과정에서의 상호 이해와 협력이 꼭 필요하며, 이를 위해 입법환경의 변화와 중장기 전망에 대한 면밀한 분석을 토대로 ‘법제와 법령정보 간 연계 전략 계획’의 수립이 요구된다고 하겠다.¹²⁾

11) 국회입법조사처·한국입법학회 공동학술세미나, ‘국회입법의 발전방향과 주요과제’, 2012. 5. 11. 주제발표 II(입법과정에서의 대국민 소통과 참여방안, 박영도)에 대한 토론문(한상우), 105 ~ 106면 참조, * (참고) 오스트리아의 사례: 법령과 자치법규를 입안하는 과정에서 초안을 비롯하여 입안 과정에서 제기된 의견을 모두 공개하고, 관련 이익단체뿐만 아니라 관심자 그룹이라 하여 법령과 관계된 모든 사람들의 의견에 대하여 검토하고 입장을 표명하고 정리함. 이런 과정은 신속하게 입법할 필요성이 있는 경우, 여·야 간 의견대립이 있는 경우에 입법의 효율성을 저해하며, 여론 분열로 혼란을 야기할 수 있으나, 입법과정에 다수의 국민이 참여하여 민주적 정당성을 높일 수 있는 제도로 생각된다.

12) 선진법제를 구축하기 위해서는 정확하고 찾기 쉬우며 하나의 법제도 전체를 체계적으로 조감하면서 이를 바탕으로 법제개선 의견을 제출하도록 해 주는 법령정보시스템이 필요하고, 또한, 국민을 위한 고품질 법령정보 제공 시스템의 구축을 위해서는 법제 자체가 간결한 법체계를 바탕으로 국제기준에 맞으면서 국민과 기업에 도움이 되도록 하는 것이 선결 요건이다.

이렇게 특히 행정입법 과정에서 입법참여와 소통이 미흡하다는 것은 행정입법에 대한 종합적인 관점의 입법평가제도의 도입을 통해 행정입법의 단계별로의견수렴을 강화하는 과정에서 충분히 보완될 여지가 있다고 하겠다.

4. 종합적·체계적인 입법 분석·검토 시스템의 부재

위에서 본 바와 같이 행정입법, 특히 법규명령의 경우 복잡한 입법절차를 거치면서도 종합적인 관점에서 행정입법을 과학적이고 객관적으로 분석·평가를 하는 체계적이고 종합적인 제도가 마련되어 있지 않고, 특히 법률 입법에 비해 그 수준이 현저하게 떨어져 있는 상황이다.

현재 사전적인 입법평가와 유사한 각종 영향평가제도가 정부의 입법절차에 포함되어 여러 부처에 의해 분산 수행되고 있고, 그것도 각 부처의 필요에 따라 도입되어 법적 근거나 평가 방법이 다른 상황이다. 즉, 현재의 입법절차상 각종 영향평가는 특정 분야에 국한된 평가로서, 법령의 영향과 효과 등 법령 자체에 대한 종합적이고 체계화된 평가라고 볼 수는 없다는 데에 문제가 있다.

이에 따라 입법에 대한 종합적이고 체계적인 분석·검토를 위한 입법평가제도의 도입과 관련한 논의가 이루어지고 있는데, 입법평가제도는 입법과 관련한 합리성을 대폭 높여 좋은 법이 만들어지고 유지되도록 하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그런데, 입법평가제도를 도입하는 경우 현실적으로 입법 내실화의 문제와 입법절차의 효율화·체계화의 문제를 아울러 고려할 필요가 있다.

우선 정부 각 기관별로 복잡하게 시행되고 있는 각종 영향평가제도¹³⁾의 운영 현실을 분석하고 일단 이를 통합·전문화하여 입법절차를 간소화하는 방식으로 정돈해야만 보다 상위 개념인 입법평가제도를 성공적으로 도입할 수 있을 것이다. 그렇지 않고 현행의 입법절차를 그대로 둔 채, 입법평가제도를 추가하는 경우 입법 그 자체로 인한 비용 발생의 방지를 목표로 하는 입법평가제도 그 자체가 입법을 비효율화시키는 요인이 될 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

13) 사전적 입법평가제도의 하나로 분류될 수 있다.

IV. 행정입법 절차와 입법평가의 관련성 및 적용

1. 입법평가의 개념과 행정입법 평가

입법평가제도 및 그 도입 방안과 관련하여 다양한 연구가 진행되면서 입법평가에 관한 용어가 여러 가지로 사용되고 있다. 그 과정에서 입법평가라는 용어의 부적절성을 지적하면서 입법분석이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다고 주장하기도 하는 등 입법평가라는 개념 사용에서 혼란이 있기도 한다. 여기에서는 확립된 개념은 아니지만 여러 연구자들 간에 어느 정도 공감대를 갖고 있는 방향으로 입법평가의 개념을 사용하려고 한다.

원래 ‘평가’란 어떤 사항의 가치나 수준 따위를 평하는 것을 의미하는데, ‘입법평가’¹⁴⁾란 입법¹⁵⁾의 가치와 필요성 등을 사전적·사후적으로 평하는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해 ‘좋은 법’을 만들고 유지하기 위해 일정한 평가기준에 따라 과학적·객관적 분석의 토대 위에서 종합적이고 체계적으로 법령안이나 공포된 법령을 검토하고 평하는 것을 의미한다.

보다 구체적으로는, 정책 목표를 달성하기 위해 부득이 하게 국민의 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수밖에 없어서 그 정책을 법령이라는 그릇에 담아야 할 사항이라고 판단되는 사항이 있는 경우, 법령이 공포되기 이전의 단계에서는 반드시 법령으로 해야 할 필요성이 있는지, 법령으로 규정하는 경우 그 개별 규정이 현실적으로 타당한지 그리고 꼭 필요한 만큼만 규정하고 있는지

14) 이 용어는 독일에서 사용되고 있는 용어 'Gesetzesfolgenabschätzung'과 영미권의 'Regulatory Impact Assessment'의 우리말 번역인 것으로 판단된다. 그러나 이것이 동일한 것은 아니기 때문에 이를 구별할 필요가 있다. 한편, 스위스나 독일은 구체적인 법률에 대한 평가에 관하여 약 20여년 전부터 'Gesetzesfolgenabschätzung'이라는 용어를 사용하다. 이를 직역하면 '법률결과 예측'인데, 그 밖에 '법률결과 예측·평가', '법률효과 예측·평가' 또는 '입법평가' 등이 보이고 있다. (최윤철·홍완식, "입법평가제도의 도입방안에 관한 연구", 법제처, 2005. 11. 30. 19면)

15) '입법(立法)'이란 일반적으로 "입법부가 국민 등 외부적 효력을 갖는 일반적·추상적인 규범인 '법률'을 제정하는 것"을 의미하지만, 여기에서는 법률과 그 위임에 따라 제정·개정하는 하위법령인 대통령령과 총리령·부령 등도 포함된 개념으로 보기로 한다.

(비례의 원칙에 적합한지 여부) 등을 사전에 준비한 평가기준과 실무적 지침에 따라 분석·평가하고, 이미 공포되어 시행되고 있는 단계에서는 입법자가 달성하려고 했던 입법의 목적이 달성되고 있는지, 그 후 시대와 상황이 바뀔에 따라 현실에 맞지 않거나 실효성이 떨어진 법령이나 규정이 없는지 등을 분석·평가하여, 그러한 결과에 따라 입법을 하거나 법령정비를 할 수 있도록 하는 모든 조치들을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 ‘입법평가’는 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가를 의미하는 것으로 보는 것이 타당하다. 입법과 관련하여 ‘영향평가’라고 할 때 그 자체는 입법의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하여 입법 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 의미하는 평가, 즉 입법평가에서 말하는 사전평가를 전제로 하고 있는 것으로 보인다.

그 입법영향평가란 법령을 입법함으로써 미치게 되는 영향을 각각의 정책적 관점에서 평가한 것을 총괄하는 개념이며 그 구성 요소로서 각 개별법이 요구하는 규제영향분석, 부패영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석 등이 있으며 법령이 요구하지는 않으나 경우에 따라 요구된다고 할 수 있는 행정부담, 비용추계, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가 등을 포함할 수 있다.¹⁶⁾

최근에는 법규명령이나 행정규칙 등 행정입법의 경우에도 법령의 위임에 따라 국민의 권리·의무와 관련되는 사항이 많이 규정되고 있고, 사회적·경제적 파급효과가 큰 사항도 많이 규정되고 있으므로 그에 대한 입법평가의 문제에도 관심을 기울일 필요가 있으며, 행정입법의 특성에 맞는 입법평가의 지침이나 분석기법 등이 고안되어 활용될 필요성이 커지고 있다.

입법평가에 관한 연구는 앞으로도 활발하게 전개될 것으로 보이고, 입법평가의 개념도 아직 확립된 것은 아니지만, 여기에서는 앞에서 본 바와 같은 입법평가의 개념을 바탕으로 다음에서 보는 바와 같은 입법평가의 구분 등에 바탕을 두고 논의를 진행하려고 한다.

16) 김유환·김동영·전훈, “정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화 방안 연구”, 법제처, 2007. 11. 10면

2. 입법평가의 유형과 현행 영향평가제도

입법평가제도는 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가의 이론을 입법학의 분야에 응용하여 도입한 것으로, 정책평가에서와 같이 입법평가도 많은 연구에서 어느 시점에서 평가를 하는지에 따라 사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가로 구분하고 있는 것이 일반적이다.¹⁷⁾

사전적 평가는 입법하려는 법령안에 대한 사전적인 평가의 절차로서, 입법 목적이 무엇인지를 명확하게 하는 단계에서부터 입법의 필요성을 확인하고 법령안의 준비 단계로 접어들기까지의 과정에서 이루어지는 평가로서 입법하려는 법령안이 가져올 것으로 예견되는 결과에 대한 정보를 입법의 최종 결정자(입법자)에게 제공한다. 사전적 평가는 특히 법이 시행된 이후 일정 시점이 지난 후 하게 될 사후적 평가를 위한 기초가 된다는 점에서, 사전적 평가가 잘 이루어질 필요가 있다. 사전적 평가는 입법이 필요한지 여부를 판단할 때와 입법의 여러 가지 대안에 대한 비교평가를 하여 최적의 대안 입법을 찾을 때에 적용할 수 있는 좋은 방안이다.

그리고 병행적 평가는 초안의 법형식을 기초로 한 사전적인 부가 평가이다. 즉, 사전적인 입법평가로부터 도출된 최적의 대안 입법의 제안을 법형식에 합치되는 내용으로 전환하는 과정에서 이루어지는, 법규안 초안의 마련부터 법규안이 법규로써 완성되기까지에 이르는 평가로서 법의 장래 집행 가능성과 준수 가능성을 미리 점검하게 한다. 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현이 되어 있는 법안이다. 병행적 평가는 법안을 현실에 가깝게 하고 부작용에 관한 불확실성을 최소화하며 그 법안을 법형식적으로 최적화시키기 위해서 수행한다.

또한, 사후적 평가는 시행 중인 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가로서, 시행 중인 법에 대한 평가이다. 즉, 법 규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 이를 통해서도 입법 목적의 달성도와 수범자의 법 수용 정도

17) 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 2007. 11. 129~216면에서의 입법평가의 유형 등 참조

를 측정한다. 그 밖에 비용 추이, 비용편익효과, 실용성 및 부작용도 고려한다. 이는 결국 법규정의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 시행된다.

그런데 초안의 범형식을 만들기 전의 단계에서 평가는 정책에 대한 평가인 경우가 많으나, 결국 그 정책을 법령이라는 그릇에 담게 되는 것이기 때문에 사전적 평가와 병행적 평가의 주요 내용이 크게 달라지지 않는다고 할 수 있다.

따라서 여기에서는 입법평가의 실제 입법과정에서의 적용 문제에 중점을 두고 있고, 실무상 법령안의 준비 전 단계인 사전적 평가와 초안의 범형식을 마련하는 단계인 병행적 평가를 구분하기 어렵고 그 실익도 없으므로, 많은 연구에서 언급하는 사전적 평가와 병행적 평가를 포함한 개념을 사전적 평가로 보기로 한다.

입법평가의 유형과 현행의 입법평가 유사 영향평가제도를 표로 정리해 보면 다음과 같다.

〈 입법평가의 유형과 현행의 유사 제도 〉

입 법 평 가	
사전적 입법평가: 사전영향평가 (입법영향평가)	사후적 입법평가: 사후효과평가 ¹⁸⁾ (법제개선을 위한 평가)
* 각종 영향평가를 통합한 평가로서 각 영향평가보다 한 차원 높은 입법평가 (법령이 공포·시행되기 전의 평가로 보고, 각 연구에서 구분하고 있는 병행평가를 이에 포함시키기도 함)	* 법령이 공포·시행된 이후 시행하는 법령의 효과성 등에 대한 평가 (통상적으로는 법령이 시행된 이후 일정한 시점이 지난 다음에 하는 평가)
현행의 입법평가 유사 영향평가제도	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제영향평가(국무총리실) <li style="padding-left: 20px;">- 중소기업영향평가(포함 예정) ○ 부패영향평가(국민권익위원회) ○ 성별영향평가(여성부) ○ 갈등영향평가(국무총리실) ○ 법안비용추계(국회, 기획재정부) ○ 정책통계기반평가(통계청) (각 개별법에 근거하여 그 소관 기관이 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령 소관 기관(각 부처·기관의 자체 법령정비) ○ 제도개선 총괄 기관의 법령정비(국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회 등) ○ 법제처 주관의 법령정비(현재의 국민불편 법령 개폐, 대통령령인 「법제업무 운영규정」에 근거)

18) 여기서는 ‘사후효과평가’를 시행 중인 법령의 효과 등을 사전에 설정한 평가기준에 따라

그런데 입법과정상 현행의 각종 영향평가제도는 특정 분야에 국한된 평가로서, 법령의 영향·효과 등 법령 자체에 대한 종합적·체계적 평가가 아니라는 데에 문제가 있는데, 현행의 각종 입법평가 유사제도의 단계별 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈 각종 영향평가의 종류와 평가의 주요 내용 〉

입법 관련 영향평가의 종류	평가의 주요 내용 (필수 절차 여부)
규제영향평가 [「행정규제기본법」 § 7(규제영향분석 및 자체심사)]	규제의 신설·유지·강화 심사 (필수)
부패영향평가 [「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 § 28(법령 등에 대한 부패유발요인 검토)]	부패유발 요인 분석·검토 (임의)
성별영향평가 [「여성발전기본법」 § 10(정책의 분석·평가 등)]	정책이 여성 권익과 사회참여 등에 미치는 영향 (필수)
갈등영향평가 (「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 § 10)	공공정책으로 인한 갈등요인 분석 (임의)
법안비용추계 [「법제업무 운영규정」 § 11(입법과정에서의 기관 간 협조) 제3항과 「법제업무 운영규정 시행규칙」 제3장(제5조부터 제8조까지)(법령안 재정소요추계제도의 운영)]	법 제정·개정 시 재정 소요 비용 (필수)
정책통계기반평가 [「통계법 시행령」 § 33(정책통계기반평가의 절차 및 방법)]	정책 집행에 적합한 통계방법 구비 여부 (필수)

과학적·분석적으로 평가하고 그 결과의 피드백을 통하여 현행 법령의 정비 필요성을 판단하는 것을 의미하는 것으로 본다.

〈 현행 각종 입법평가 유사제도의 단계별 내용 〉

규제영향평가 [국무총리실: 규제개혁위원회]	입법의 필요성	법안비용추계 [기획재정부]	법령 소관 기관의 법령정비
부패영향평가 [국가권익위원회]	절차의 타당성		국민불편법령 개폐[법제처] 등 법령정비 총괄 기관의 법령정비
성별영향평가 [여성부]	내용의 적법성	입법조사 [입법조사처]	부패영향평가 [국가권익위원회]
갈등영향평가 [국무총리실]	입법의 실효성		성별영향평가 [여성부]
정책통계기반평가 [통계청]	법 준수 가능성 등	병행평가 [국회 상임위]	[체계적 평가 제도 부재] 개정 필요성 법 준수율 정도 법 집행상 문제 현실 괴리 정도
법안비용추계 [기획재정부]			
심사 전 단계 [사전평가]	법령심사 단계 [병행평가]	국회 심의 단계 [병행평가]	법집행 단계 [사후평가]

3. 행정입법 절차와 입법평가의 관련성

정부 내 입법절차를 보면, 의견 수렴과 기관 간 협의, 규제심사, 법제심사, 차관회의·국무회의 심의 등 여러 단계의 복잡한 절차를 거쳐야 하고, 특히 최근에는 한미 FTA 협정이 발효(2012. 3. 15.)되고, 법령심사 전에 각종 영향평가까지 거쳐야 하는 경우가 많으므로 법령안의 내용상 부처 간에 큰 이견이 없는 경우

에도 주요 정책을 신속하게 또 제때에 법제화하는 일 자체가 쉽지 않은 상황이 되었다.

이런 문제 때문에 대통령령과 총리령·부령 즉, 법규명령의 경우 부처의 편지와 신속한 조치 등을 고려해서 행정규칙으로 도피하려는 현상도 나타나고 있는데,¹⁹⁾ 이러한 경우에는 국민과 기업에 큰 영향을 미치면서도 입법과정에서의 참여가 봉쇄되고 법령심사 등을 통한 법적 통제에서 벗어나게 되어 법치주의의 근간이 흔들릴 수도 있다는 문제가 발생될 수 있다.

이러한 문제의 중요한 원인 중의 하나가 정부 내에서 입법과정의 효율성에 문제가 있다는 것이다. 즉, 최근 각 개별법에 근거하여 각 개별 기관 주도로 각종 영향평가를 거치는 데에 실무적으로 많은 시간이 걸려 그 문제가 되고 있다는 것이다. 물론 각 영향평가제도의 운영 과정에서 각 기관에서도 이런 문제를 인식하고 입법절차에 부담을 주지 않으려는 노력을 하고 있지만, 현실적으로 법령안 주관 부처에서는 영향평가를 받기 위해 각 영향평가별로 별도의 영향분석서 등을 작성해야 하고 해당 영향평가제도를 운영하는 기관과 공문을 주고받으면서 개정안의 내용과 취지를 설명하고 평가에 대응하는 등 그것이 현실적으로는 입법과정의 한 단계로 자리잡고 있을 정도로까지 입법절차상 부담으로 작용하고 있다는 것이 문제이다.

이렇게 각종 영향평가제도가 별개의 제도로 심사·분석 과정이 진행되는 부분이 많기 때문에 불가피하게 입법추진의 지연 문제가 발생되고 있는 것으로 보인다. 이러한 가운데 각종 영향평가제도를 그대로 둔 채 그와는 별개의 제도로 입법평가제도를 도입한다면, 입법평가 적용 그 자체가 정부 내 입법절차상의 부담을 가중시키게 될 것이다. 다시 말하면, 새로운 입법절차가 또 하나 추가됨으로써 입법절차가 더욱 지연될 가능성이 크므로 이러한 방식의 도입은 곤란하다는 것이다.

입법평가제도의 도입 과정에서 정부 내에서의 입법절차의 현황과 문제점을

19) 물론 「행정규제기본법」상 행정규제와 관련해서 행정규칙의 경우에도 법규 사항을 포함하고 있는 경우에는 규제심사의 대상으로 하고 있다.

충분히 분석·검토한 토대 위에서 법령의 입안을 담당하는 각 부처, 법령심사를 담당하는 법제처와도 적절한 업무의 분담이 필요하다. 또 그렇게 해야만 입법평가를 위한 분석·검토 등 업무의 적절한 업무 배분을 통해 입법절차가 지연될 가능성을 방지할 수 있게 될 것이다.

이와 같이 정부 내 입법절차에서 입법평가를 본격적으로 적용하기 위해서는, 각종 영향평가를 모두 포괄하여 종합적 관점에서 입법이 가져오는 전반적인 영향에 대한 평가를 할 수 있는 시스템이 도입되어야 입법절차가 효율화 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 그런데, 현실적으로는 법령안 주관 부처는 입안 단계에서부터 규제영향평가를 포함한 각종 영향평가를 개별적으로 받아야 함에 따라 입법 부담이 가중되고 있고, 개별 기관 차원에서는 영향평가를 중복적으로 수행하는 측면이 많아짐으로써, 전체적인 틀 속에서 전문적이고 효율적으로 평가하는 측면에 대한 고려가 부족하게 된다.²⁰⁾

이렇게 현재 정부 내 입법과정에서의 각종 영향평가는 그 방법과 내용이 서로 달라 평가의 체계성과 일관성이 미흡할 뿐만 아니라, 영향평가 상호 관계도 불명확하여 중복적이고 낭비적인 요소가 적지 않은 실정이다. 따라서 선진 각국에서 시행하고 있는 입법평가제도를 우리 실정에 맞고 원활하게 적용하기 위해서는 입법평가의 내용뿐만 아니라 입법평가가 적용되는 현실의 입법절차에 대해서도 관심을 갖고 입법절차를 고려하면서 그 입법절차에 최적의 상태로 녹여들어 갈 수 있는 제도로서 입법평가제도가 도입될 수 있도록 해야 한다.

4. 행정입법 절차상 입법평가 적용의 필요성

급변하는 사회발전에 대응하여 국민생활과 기업활동 영역의 대부분이 법제화 되는 ‘법령 인플레이션’ 현상이 일반화되고 있고, 법령의 홍수와 빈번한 개정은

20) 예를 들어, ‘투명성과 관련된 법령 규정’에 대해서, 현재로서는 국가권익위원회는 부패 측면에서, 규제개혁위원회는 비용 측면에서, 법제처(법령심사)는 법령 명확성의 원칙의 측면에 중점을 두고 각각 심사하지만, 하나의 요소에 대한 중복적인 심사가 될 소지가 있다.

입법의 품질 저하와 함께 법령의 예측 가능성을 낮추어 법적 안정성을 저해하는 결과를 초래하고 있다. 최근 법률의 개정 빈도도 높아지고 있지만, 정부의 권한으로 개정이 가능한 행정입법 부분에서 이러한 문제가 커지고 있다.

심지어 입법 당시 의도한 바와 달라지거나 예상하지 못한 상황까지 발생되고 있다.²¹⁾ 이는 궁극적으로 법령의 실효성을 떨어뜨리고 국민의 법령 수용성(受容性)을 낮춤으로써 국가정책의 효율적 수행에 지장을 초래하고 법령을 다시 제정하거나 개정해야 하는 보완 작업이 필요하게 되어 직접적·간접적으로 국가적 비용을 높이는 결과를 초래하게 된다.

독일 등 선진 각국의 경우 입법평가에서 가장 본질적이고 중요시 되고 있는 요소는 좋은 입법을 위한 이해관계자(Stakeholder)들과의 협의(Consultation)라고 한다. 비용편익분석(Cost-benefit Analysis) 등 입법과 관련된 계량화된 정책 분석도 중요하지만 입법과정에서의 이해관계자들의 의견 표시(Comment)가 입법의 품질을 높이는 데에 매우 중요한 사항이고 입법평가 성공의 중요한 관건이라는 것이다.

즉, 종전에는 입법예고(Public Notice)가 중요한 것으로 생각되어 왔으나, 최근에는 입법에 있어서의 협의(Consultation)가 더욱 중요한 이슈로 부각되고 있고, 사전적인 입영향평가의 단계에서 이러한 협의가 실질적으로 이루어지고 있다. 그리고 이러한 협의는 사후적인 입법효과평가에 있어서도 수범자와 이해관계자들의 의견을 본질적인 요소로 여길 필요가 있다.

21) 성매매 근절을 위해 「성매매 알선 등 처벌에 관한 법률」이 제정되었으나, 유사 성행위가 확산되고 성매매의 음성화에 따른 위생 감독상의 어려움이 발생하는 등 당초 입법 시 생각하지 못한 결과가 발생한 사례를 예로 들 수 있다.

V. 좋은 행정입법을 위한 입법평가 적용 방안

1. 우리 실정에 맞는 종합적인 행정입법 입법평가제도의 도입

독일을 중심으로 오스트리아와 스위스 등 유럽 각국은 법 자체와 입법절차의 최적화를 위해 입법평가를 제도화하고, 그 방법론의 현실 타당성을 높이면서 표준비용모델 등을 통해 입법평가제도를 보다 합리적으로 보완해 나가고 있는 것으로 보이는데, 이러한 연구의 목적은 우리나라에 제대로 된 입법평가제도를 실제로 도입하는 것이다.

우리나라는 그동안 한국법제연구원을 중심으로 유럽 선진각국의 입법평가제도에 대해 분석하고 이를 토대로 입법평가의 유형별 방법론과 기준 그리고 개별 법률에 대한 입법평가의 실제 적용 등에 대한 연구가 활발하게 지속되어 온 것으로 보인다.

그런데 우리나라의 입장에서 보면, 입법평가에 대한 연구의 궁극적인 목표는 '불필요한 법규범으로 인한 관료주의 제거' 즉, 선진 입법평가제도를 우리나라의 실정에 맞게 도입해서 비례의 원칙 등 헌법의 기본원칙에 맞게 꼭 필요한 만큼만 규율하는 좋은 법이 입법되고, 또 시대와 상황에 맞는 법이 유지될 수 있도록 하는 것이라고 생각된다.

이런 점에서 보면, 그동안 우리의 법규는 일부 영향평가제도 등을 통해 스크린 되고 있기는 하지만, 종합적인 관점에서 과학적인 분석을 거쳐 입법의 타당성 등에 대한 판단이 체계적으로 이루어지지 않아 불필요한 법규범이 양산(量産)되어 국민생활을 불편하게 하고 기업활동에도 부담을 주는 경우가 적지 않은 상황이 전개되고 있다. 무엇보다도 '불합리한 법규범의 과잉 현상'을 없애야만 입법으로 인한 종합적인 비용과 효과의 예상이 가능하고 '국민을 위한 글로벌 선진법제'도 가능하다는 점에서 그동안의 연구 결과와 축적 자료를 바탕으로 이제 우리 실정에 맞는 입법평가 제도화에 연구의 역점을 둘 시기가 되었다고 본다. 그리고 그 과정에서 법률뿐만 아니라 법규명령과 행정규칙 즉, 행정입법의 특성을 고려한 입법평가 체제도 함께 갖추으로써 보다 실효성 있는 입법평가제

도의 운영이 가능하게 될 것으로 본다.

독일의 경우 연방정부가 일부 법령에 대해 시범프로젝트를 실시한 바가 있다고 하고 있는데, 우리는 한국법제연구원에서 그동안의 연구 결과인 실무지침과 평가기준 등을 토대로 일부 법률에 대해 시범적으로 입법평가를 적용해 보는 연구를 시도하고 있다. 그런데, 입법평가 연구의 실효성을 높이고 입법평가제도의 도입과 조기 정착을 위해서는 수범자가 한정된 일부 법률이 아니라, 입법평가 결과의 효용성과 활용성이 높은 법률 즉, 파급효과가 큰 법률이나 ‘여러 법령상 공통적인 사안(예: 원칙허용 인허가 제도)에 대한 입법평가 시범 적용에 대한 연구가 우선적으로 이루어질 필요가 있다고 본다.²²⁾

정부에서도 무형의 법치 인프라인 법제도의 선진화가 중요하다는 것을 인식하고, ‘법제도 선진화(국민 중심의 법체계 간결화를 중심으로 한 법체계 개선, 국민생활 불편 법령과 기업 부담 법령의 개폐를 중심으로 한 법령 품질 향상, 국민과의 소통, 복잡한 입법절차의 효율화와 입법 점검 체계의 구축을 중심으로 한 입법시스템 개편)’를 본격적으로 추진하고 있는 상황에서, 이제는 입법평가 연구를 바탕으로 실제 여러 기관에서 도입해서 운영하고 있는 각종 입법영향평가 제도와 제도개선 총괄 기관 및 각 부처를 중심으로 한 법령정비 작업을 입법평가의 관점에서 종합적이고 체계적으로 수행할 수 있는 효과적인 시스템의 마련이 요구되고 있으며, 합리적인 입법평가제도의 도입이 그 대안이 될 수 있을 것이다.

현재, 법령의 급격한 증가와 빈번한 개정은 입법의 품질 저하와 함께 법령의 예측 가능성과 법적 안정성을 저해하는 결과를 초래하고 있다. 또한, 정부입법 절차가 너무 복잡하고 각종 영향평가제도 등이 분산 수행되고 있어 부처의 부담으로 작용하고 있고, 행정비용이 가중되며, 입법 지연의 문제(정부 내 입법절차에 약 4개월 이상, 국회 평균 계류 기간 약 6개월 정도)도 발생되고 있는 상황이다. 이렇게 입법으로 인한 행정적·경제적 비용이 급증하고 있고 국민과 기업에

22) “입법평가, 어디까지 왔나”, 제621회 「정책&지식」 포럼(2012. 5. 22.), 토론문(법제처 한상우) 19 ~ 20면 참조, 서울대 한국정책지식센터·한국행정연구소

부담을 주는 규제 법령과 현실에 맞지 않는 낡은 법령이 여전히 많은 데에도, 종합적이고 체계적인 관점에서 입법을 보다 합리적이고 과학적으로 평가·분석하고 국민과 소통하면서 그 결과를 공론화 하는 시스템은 부실한 실정이다.

물론, 우리나라 입법평가 연구에 상당한 진전이 있어 왔지만, 아직까지도 ‘입법평가’라는 용어 사용은 물론, 입법평가의 개념과 범위·유형 등에 대해서도 논란이 없지 않으며, 독일 등 유럽 각국에서 유래한 입법평가가 우리나라의 입법과정상의 영향평가제도, 법령심사, 법령정비 등과는 어떤 유사점이 있고, 어떻게 다른 것인지에 대한 보다 심층적인 연구도 부족한 실정이다. 또한, 개별법에 대해 연구과제로 입법평가를 시범 적용해 보는 사례는 증가하고 있으나, 실제 법적 근거를 두고 입법평가제도를 도입해서 시범적으로 운영해 보는 단계에까지는 이르지 못하고 있다.

사전적인 입법평가제도와 유사하면서 정부 입법절차상 문제로 지적되고 있는 각종 영향평가제도의 경우에도, 각 개별법을 근거로 각 기관 주도로 운영하고 있는 상황에서, 충분한 공감대 확보와 인식 전환 없이는 통합 입법평가제도로의 전환 자체도 쉽지 않다고 본다.

입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안은, 첫째, 입법평가에 관한 공감대를 확산하고, 입법평가 연구 등에 있어서 협력을 강화하는 것이다. 둘째는 객관적이 부족한 우리의 실정을 고려하여, 과학적·분석적 접근을 강화하고 입법평가 관련 전문 인력을 육성하는 것을 통해 합리적·전문적 분석의 보장 방안을 마련하는 것이다. 셋째는 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성하는 것인데, 우선 국가적·거시적 관점에서 입법평가 적용을 시도하면서, 전담기관 등 평가 실시의 주체를 두고, 제도 도입의 유형, 입법평가의 대상·기준, 입법평가의 강제성과 평가 결과의 효력에 관한 방향을 결정하는 것이다. 그리고 넷째는, 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거를 마련하는 것이다.²³⁾

이러한 통합 입법평가제도를 수행하는 기구는 여러 가지 방안을 고려해 볼 수

23) 한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원(입법평가 연구), 2008. 9. 국문 요약 참조

있겠지만, 중요한 것은 전문기관의 지원하에 국무총리 소속의 독립된 기관에 의하여 수행되어야 하며 국무회의에 상정되거나 공포되는 법령안에 대해 최종적인 심사 기능을 담당하는 법제처와 긴밀히 연계되는 방향으로 설치될 필요가 있다.

물론 각종 입법영향평가에 관한 업무를 수행해 온 기관은 소관 사무와 관련한 주요 사안에 대해서는 입법평가기구와의 협의하에 계속적으로 그 사안을 검토하면서 필요하면 기준도 제시할 수 있을 것이다. 다만, 소관 분야에 대한 일상적인 점검 사항은 통합 입법평가기구에 관련 직원을 파견하는 등의 방식으로 법령안 주관기관의 입장에서 원스탑 통합 입법평가가 되도록 할 필요가 있을 것이다.

지금부터라도 외국의 입법평가제도에 대한 연구를 바탕으로 그 제도를 우리 실정에 맞는 제도로 도입하여 운용할 수 있는 방안을 적극적으로 논의해 나가야 할 때라고 본다.

2. 행정입법에서의 입법평가 적용을 위한 법적 근거의 정비

앞에서 본 바와 같이 행정입법 과정에서의 입법평가제도의 도입 문제는 불가피하게 정부 내 입법절차의 문제와 밀접한 관련이 있다. 따라서 행정입법에서의 입법평가 적용은 반드시 입법절차 문제의 개선과 함께 추진될 필요가 있다.

이를 위하여 우선 각종 개별법에 산재된 정부입법에 관한 규범을 통합하여 가칭 「정부에서의 입법 등에 관한 법률」을 제정함으로써 입법과정에서의 다양한 의견수렴과 관련한 기본원칙과 방안을 규정하고, 입법과정상 비용 절감과 기능 중복 제거로 입법을 효율적으로 할 수 있도록 하는 계기를 마련할 수 있을 것으로 본다.

가칭 「정부에서의 입법 등에 관한 법률」에는 「정부에서의 입법 등에 관한 법률」에 담길 수 있는 사항, 모든 입법과정에서의 국민의 입법 참여 원칙과 방법, 입법예고, 법령안 공포 등 현행의 관련 법률 규정 사항의 통합, 의원입법 급증 등 입법환경 변화에 따른 대국회 입법 지원과 입법평가제도 도입 시 그 법적 근거 규정을 주요 내용으로 규정하게 되면, 입법과정상의 민주성과 효율성의 요청이 모두 반영되는 실효성 있는 입법 시스템을 구축할 수 있으리라고 본다.

물론, 입법평가의 법적 근거를 법률이 아닌 다른 법형식에 담을 수도 있다. 즉, 스위스와 같이 헌법에 둘 수도 있고, 독일의 경우와 같이 연방공동직무규칙(GGO), 즉 행정규칙을 통해 입법평가제도를 제도화할 수도 있는데, 제도화 단계에서는 어떤 수준으로 규범화하느냐에 따라 그 시행의 원활성이나 구속력의 정도 등이 다르다는 점을 충분히 고려하여, 어느 수준의 규범에 의해서 제도화를 할 것인지 결정이 되어야 한다.

3. 행정입법에 맞는 과학적·객관적 분석 기법의 발전

입법평가제도가 꼭 필요하고 지킬 수 있는 좋은 법령의 입법, 즉, 고품질 입법을 보장할 수 있는 신뢰성 높은 도구가 되기 위해서는 입법평가의 과정에서의 과학적이고 객관적인 분석의 비중을 최대한 높여야 한다. 다시 말하면, 입법에 따른 모든 비용과 효과를 가급적 수치로 계량화하는 노력이 강화되어야 하는데, 문제는 입법과 관련한 투입과 산출을 정확하게 계량화한다는 것이 현실적으로는 매우 어려운 것이라는 점이다. 그렇다고 하여 평가기준에 따른 계량화를 포기해서는 안 되고 계량화할 수 있는 부분을 최대한 구분해서 가능한 부분은 계량화하고, 계량화할 수 없는 부분에 대해서는 객관성과 공감 영역을 넓혀서 합리적인 내용으로 정성적인 평가 사항을 세밀하게 기술하는 방향으로 치밀한 입법평가 전략이 마련되어야 한다.

그러나 한편으로, 독일 등에서 입법평가제도의 활성화가 제약되고 있는 사유로 입법평가 방법론 그 자체가 너무 이론적이고 실제 입법절차의 관행·방식과 동떨어져 있다는 점과 법규범의 모든 효과를 포착하려는 입법평가의 광범위성과 포괄성으로 인한 시간·비용적인 문제 등이 지적되고 있다는 점을 고려하면, 입법평가 연구에서 법규의 특성과 영향력 등을 고려한 현실 타당성이 높은 입법평가제도를 설계하는 데에도 유의할 필요가 있을 것으로 보인다.²⁴⁾

24) “입법평가, 어디까지 왔나”, 제621회 「정책&지식」 포럼(2012. 5. 22.), 발제문(한국법제연구원 박영도) 9면, 토론문(법제처 한상우) 19면 참조, 서울대 한국정책지식센터·한국행정연구소

특히, 입법평가 분석 결과의 수치화는 그 분석 과정에서 조작(操作)에 의해 얼마든지 분석자의 입맛대로 조정을 할 수 있다는 인식이 바뀌어져야 한다. 현실적으로 규제가 포함된 법령에서 그 규제 비용 개념을 산출하는 경우를 예로 들면, 규제 설정의 타당성과 규제의 적정성을 평가하는데 있어서, 헌법재판소는 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 갖추어야 하는 것으로 보고 있다. 이는 불가피하게 규제를 도입하는 경우에도 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 판단을 위해 중요한 것은 규제 도입에 따른 비용을 정확하게 계산하는 것이다. 모든 규제는 국민경제적 비용을 유발하는데, 그 경제적 비용에는 규제 집행 비용 외에 피규제자의 규제 준수 비용과 그 밖의 부작용 비용 등이 모두 포함되어야 한다는 것이다.

그러나 계량화가 가능한 부분인데도, 그에 대한 인식이 부족하거나 의도적으로 비용 개념에서 제외하는 경우가 많다. 특히, 현실적으로 문제가 되는 것은 사회적으로 안전이나 환경 또는 국민 건강상의 문제가 발생하여 언론 등에서 논란이 제기되면 이를 담당하는 소관 부처의 입장에서는 공공의 이익을 고려해서 우선 규제를 도입하는 방안을 생각하게 되는데, 이 경우 규제에 드는 비용을 현실적으로 소관 부처에서 노력해서 확보해야 하는 행정비용 즉, 조직·인력 및 예산에 국한해서만 고려하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 소방이나 식품 안전 등과 관련하여 사회적으로 문제가 되는 상황이 발생되면 우리나라에서 특징적으로 나타나고 있는 냄비여론과 언론의 감정적 대응 등과 결부되어 다소 과도한 정도로 그 문제 상황을 규제하는 정책적 방안이 나오게 되고, 이에 대해 헌법상 비례의 원칙에 맞는 적절한 규제인지의 여부보다는 우선 규제의 신설을 위한 입법과 행정 조직 및 인력 등의 확보를 가장 우선 시 하는 것이 일반적이라는 것이다.

그러나 국민의 입장에서 보면, 그러한 행정비용보다는 그 규제의 대상자가 그 규제를 준수함으로써 들게 되는 비용이 가장 중요한 것이다. 따라서 이런 비용을 모두 합한 비용을 고려하더라도 규제가 정당화되는 경우에만 규제를 도입하거나 강화하도록 유의할 필요가 있다. 문제는 이러한 부분이 현재에는 소관 부

처의 판단에 따라 좌우되고, 이러한 문제점이 입법과정 중 중요한 문제라고 지적하는 체계가 마련되어 있지 않다는 것이다.

문제는 우리나라의 경우 아직도 한 가지 사건이 터지면 그것 하나로 여론이 쉽게 흥분되어 달궈졌다가 쉽게 식어 버리는 냄비 여론이 있어서 현실적으로 질서유지와 공공복리 등을 사유로 기본권을 제한하면서도 위에서 본 바와 같은 절제된 제한이 이루어지지 못하는 경우가 많은데, 앞으로는 이러한 경우에도 사안에 대한 정확한 분석을 토대로 법적 제한 규정이 조정될 수 있어야 한다.

이렇게 소관 분야의 질서유지와 공공복리 도모를 책임지는 소관 부처의 입장에서는 과도한 규제에 대해서 피규제자 입장에서 부담해야 하는 막대한 규제 준수비용은 잘 보지 못한 채 때로는 냄비 여론에 대응하는 차원에서 규제의 유지 필요성을 강조하는 경향이 많았다는 것이다.

그러나 앞으로는 과학적이고 분석적인 접근을 통해 보다 합리적이고 전문적으로 비용 등의 분석이 이루어지도록 하기 위해 독일과 네덜란드 등에서 활용되고 있는 표준비용모델²⁵⁾을 작성하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다.

이러한 점에서 보면, 미국의 경우에는 정부입법 과정에서 국무조정실의 핵심 역할을 담당하는 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)가 있어서 그 안에서 우리나라의 규제개혁위원회가 담당하고 있는 규제영향평가와 기획예산 관련 부처가 담당하는 예산 배정권, 그리고 법제처가 담당하는 법제 심사와 총괄 법제 업무까지 동시에 포괄적으로 이루어지고 있고, 정보규제심사국(OIRA: Office of Information and Regulatory Affairs)은 그 각 기능과 심의 결과를 고려하여 중앙에서 최종 심사하기 때문에 훨씬 효율적으로 국정 조정을 이루고 있다고 볼 수 있다.²⁶⁾

25) 독일 등에서는 관료비용을 측정할 때에는 이 표준비용모델을 적용하도록 하고 있으며, 이 표준비용모델의 적용을 위해서는 국제적으로 인정된 규칙들을 기초로 하도록 하고 있다.

26) 김유환(이화여대 산학협력단), “정부입법 효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구”, 2007. 11. 법제처. 145면

4. 행정입법에 대한 입법평가 세부 지침의 마련

입법평가제도를 우리나라에 성공적으로 도입하기 위해서는 입법평가 관련 전문 인력과 전문기관의 육성 등 요구되는 일이 많지만, 특히 입법평가의 기준과 절차 등 입법평가를 실시하기 위하여 실제로 필요한 도구와 진행 방법·과정 등이 치밀하게 준비되어야 하고 그러한 사항들은 입법평가 세부 지침서에 반영되어야 한다.

이 입법평가 세부 지침서는 추상적인 입법평가제도를 실제 입법과정에서 활용할 수 있는 제도로 만들어주는 중요한 것으로 이의 작성을 위해서는 입법평가가 필요한 대상 법령의 선정, 효과적인 입법평가를 위한 표준적인 모델의 개발, 선진 주요 각국과 국내에서의 입법평가 내지 입법평가 유사 사례의 수집 등이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 행정입법과 관련해서는 법률에 비해서 입법과정에서의 소통과 참여가 부족할 수 있고 그 내용이 보다 세부적이면서 전문적인 경우가 많기 때문에 그러한 특성을 충분히 고려한 입법평가 세부지침이 만들어지도록 해야 할 것이다.

입법평가 실무지침을 마련하기 위해서는 먼저 입법평가 대상이 되는 법령의 선별 작업, 입법평가에 적합한 표준모델의 개발, 국내외 입법평가 사례의 조사 등의 사전 준비 작업을 해야 한다. 그리고 입법평가 실무지침은 모든 법령에 공통으로 적용될 수 있는 일반적인 실무지침과 개별행정 분야별 법령에 적용될 수 있는 개별적인 실무지침을 마련하고, 입법평가 관련 기관별로 구분하여 주무부처에는 입법평가 절차에 관한 매뉴얼을, 입법평가조직에는 입법평가 검토 매뉴얼을 각각 마련하는 것을 그 기본 방향으로 하되, 이 연구에서는 일반적인 실무지침에 포함되어야 할 기본적인 내용을 제시하여 세부적인 입법평가 실무지침의 마련을 위한 기초를 제공해야 한다.²⁷⁾

위와 같은 견해를 고려할 때, 입법평가 세부 지침서에는 입법평가의 개념, 목표, 유형, 대상과 기관 간 업무 분담은 물론, 입법평가의 구체적인 방법과 절차,

27) 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 김대희·강현철·류철호, 한국법제연구원(입법평가 연구), 2008. 9. 국문 요약 참조

공동 기준과 법령 유형별 개별 기준, 입법평가의 공개와 결과 활용 방안 등이 포함될 필요가 있고, 이 실무 지침서를 통해서 실제 입법평가가 이루어질 수 있도록 상정 내지 제출 안건의 작성 방법 등이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

5. 인식·공감대의 확산과 전문 인력·기관의 육성

입법평가제도에 대해서 아직도 전문적이고 과학적인 분석이 어렵다고 보는 견해가 있는가 하면, 입법평가 적용으로 입법절차만 복잡해질 것이라고 보면서 이 제도의 도입이 아직 시기상조라는 인식이 있는 것으로 보인다. 그만큼 입법평가제도의 본질과 내용에 대해서 잘 알려져 있지 않은 것으로 보이기 때문에 현재까지 연구되고 논의되어 온 입법평가제도에 대한 정확한 정보의 전달과 홍보가 필요할 것으로 보인다.

그리고 이러한 방안이 실효성이 있으려면 무엇보다도 입법평가 적용으로 기대되는 사항이 보다 현실감 있게 충족되고 체감될 수 있도록 파급효과가 큰 법령 사례를 중심으로 전문적이면서도 실무적인 연구·분석의 성과가 가시화될 필요가 있다. 그 과정에서 독일 등 선진 각국의 경험 및 연구와 최근 한국법제연구원을 중심으로 한 그동안의 연구 결과가 체계적으로 정리되어 입법평가의 제도화에 적용되도록 해야 할 것이다.

그런데 이러한 과정에서 입법평가제도가 좋은 법을 만들기 위한 만능의 도구가 아니고 현실적으로 여러 가지 한계가 있다는 점도 분명하게 인식할 필요가 있다. 그러한 가운데, 우리의 입법 현실에 맞는 입법평가의 기준과 수단 및 방법을 마련하는 데에도 주력해야 하며, 무엇보다도 과학적·객관적 분석 기법을 활용하여 실제 법령(안)에 대해 전문적으로 입법평가를 실시할 수 있는 전문적인 인력의 양성이 필요한데, 입법평가의 범위에는 불가피하게 정책에 대한 평가도 포함되므로, 법학이나 입법학 외에도 행정학·정책학·경제학 등 다양한 분야의 경험과 균형 감각을 가진 전문가의 참여가 필요하다고 하겠다.

전문인력의 육성을 위해서는 우선 관련 기관과 연구원 등에서 이 제도의 현실적 도입을 전제로 한 심도 있는 연구·검토가 진행되어야 한다. 또한 이 분야에

대한 관심이 높아지도록 하고 전문가가 양성되도록 하기 위해서는 로스쿨은 물론 공무원 교육훈련기관 등에 입법평가와 관련된 전문 과정을 개설하여 운영할 필요가 있다. 물론, 로스쿨에서 입법평가 등 입법학 교과과정이 개설되기 위해서는 변호사 시험에 입법학이 적어도 선택과목으로 포함되거나 공법 분야에 이러한 사항이 포함되도록 하는 조치가 선행되어야 할 것이다.

그리고, 그러한 전문적인 분석 기법과 노하우 등을 연구하는 전문기관의 육성이 무엇보다도 시급하다고 할 것인데, 이러한 노력은 관련 한국법제연구원²⁸⁾ 등 국책연구원은 물론 학계와 관계기관 등 실무계가 상호 유기적인 협력하에 긴밀히 연계하면서, 우리 실정에 맞는 효과적인 성공적인 입법평가 적용을 위한 분담된 노력이 필요하다고 본다. 그런데 현실을 보면, 우선 입법평가제도를 제대로 이해하는 사람이 별로 없을 뿐만 아니라, 입법학 자체가 잘 발달되어 있지 않는 상황에서 그 하나의 분야라고 할 수 있는 입법평가 부분이 독자적으로 발전하기가 힘든 실정에 놓여 있는 것 같다.

사전적인 입법평가제도와 유사하면서 정부 입법절차상 문제로 지적되고 있는 각종 영향평가제도의 경우에도, 각 개별법을 근거로 각 기관 주도로 운영하고 있는 상황에서, 충분한 공감대 확보와 인식 전환 없이는 통합 입법평가제도로의 전환 자체도 쉽지 않다고 본다. 따라서 지금부터라도 외국의 입법평가제도에 대한 연구를 바탕으로 그 제도를 우리 실정에 맞는 제도로 도입하여 운용할 수 있는 방안을 적극적으로 논의해 나가야 할 때라고 본다.

입법평가제도의 연구는 먼저 입법평가 적용을 위한 단계적 전략을 수립하는 것에서부터 시작되어야 하고, 그에 따라 연구의 대상과 방법 등이 설정되어야 한다. 구체적으로, 우리나라와 선진 각국의 입법 현황·결과 등을 비교·분석하면서 거시적 차원의 제도 도입 청사진을 만들고, 그에 맞추어 체계적이고 단계적인 연구가 수행되도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 입법평가제도와 관련된 모든 부분의 연구가 현실적으로 우리의 입법 관련 제도에 도움을 주는 방향으로 실효

28) 현재에는 한국법제연구원에서 ‘입법평가연구실’을 두고 ‘입법평가제도 연구’를 가장 적극적으로 연구를 해 오고 있다.

성 있게 수행될 수 있을 것이다.

따라서 현재의 단계에서는 우선 우리 실정에 맞는 도입 방향을 설정한 후 입법평가 적용을 위한 청사진을 마련하고 상당한 기간에 걸쳐 관·학·연 간의 협력 연구·검토가 진행되도록 해야 한다. 그리고 이와 병행하여 입법평가 적용의 필요성 등에 대해 공감대를 넓히면서 관련 전문가를 육성하는 노력을 기울일 필요가 있다. 결국 이러한 노력의 정도에 따라 결국 입법평가제도의 전면적인 적용 시기가 앞당겨 질 수 있고 성공적인 입법평가 적용이 가능하게 될 것이다.

VI. 맺는말

무형의 법치 인프라인 법제도는 이제 국가발전의 성장동력으로서 그 중요성이 점점 커지고 있다. 특히, 국민과 기업에 실질적으로 미치는 영향력이 커지고 있는 행정입법의 품질을 높여 법제도 선진화의 기반을 튼튼하게 할 필요가 있다.

현재, 법령의 급격한 증가와 빈번한 개정은 입법의 품질 저하와 함께 법령의 예측 가능성과 법적 안정성을 저해하는 결과를 초래하고 있다. 또한, 정부입법 절차가 너무 복잡하고 각종 영향평가제도 등이 분산 수행되고 있어 부처의 부담으로 작용하고 있고, 행정비용이 가중되며, 입법 지연의 문제(정부 내 입법절차에 약 4개월 이상)도 발생되고 있는 상황이다. 이렇게 입법으로 인한 행정적·경제적 비용이 급증하고 있고 국민과 기업에 부담을 주는 규제 법령과 현실에 맞지 않는 낡은 법령이 여전히 많은 데에도, 종합적이고 체계적인 관점에서 입법을 보다 합리적이고 과학적으로 평가·분석하고 국민과 소통하면서 그 결과를 공론화 하는 시스템은 부실한 실정이다.

이런 점에서 선진 각국에서 도입해서 운영하고 있는 입법평가제도에 대한 연구와 실제 사례에의 시범적인 적용을 바탕으로 종합적인 관점에서 입법으로 인한 비용과 효과를 과학적이고 객관적으로 분석하는 효과적인 시스템을 마련할 것이 요구되고 있다. 우리나라의 경우 실제 여러 기관에서 도입해서 운영하고

있는 각종 영향평가와 제도개선 총괄 기관 및 각 부처를 중심으로 한 법령정비 작업을 입법평가의 관점에서 종합적이고 체계적으로 수행할 수 있는 체계를 갖추어 나가는 문제에 관심을 가질 필요가 있고, 우리 실정에 맞는 합리적인 입법평가제도의 도입이 그 대안으로 논의될 수 있을 것이다.

그런데 입법평가와 관련된 연구에서 가장 중요하다고 생각되는 부분은 입법에 대한 전체적인 관점에서 입법 유형별로 가장 효과적이고 실효성 있게 평가할 수 있는 항목 및 기준의 설정과 평가 기법 등을 개발하는 것이다. 그리고 선진각국의 제도·사례의 단순한 분석보다는 그것을 우리나라 입법 체계·현황, 법령현황, 입법환경 변화 등과 연관시키면서 우리나라에 적용시킬 수 있는 가능성을 연구하는 노력이 필요하다.

우리나라의 경우 일반적·추상적으로 적용되는 성격을 가진 법규범의 막대한 과급효과에 대해 아직도 인식과 연구가 부족한 것 같다. 따라서 주요 법률의 개별적인 사례를 발굴하여, 법 자체와 개별 규정에 따른 경제적·사회적 비용의 문제와 경제 자율성 제한의 문제 등을 계량적·실증적으로 분석하고, 제도 도입으로 달라지는 효과를 분명히 드러나게 할 필요가 있다. 궁극적으로 입법에 관여하는 모든 사람에게 그러한 점들이 널리 공유됨으로써 입법평가제도의 도입이 원활하게 이루어질 수 있게 될 것이다.

따라서 입법평가를 제도화하는 단계에서는 법과 현실의 괴리를 없애고 이 제도가 과잉 규범화의 폐해를 방지하면서 ‘좋은 법률’을 위한 가장 과학적·체계적인 방안이라는 점에 대한 충분한 이해가 전제되어야 한다. 그리고 입법평가에 관해 전문성을 가진 전문가의 참여를 확보하는 방안과 전문적인 교육 프로그램을 통한 전문가의 양성 등 과학적이고 종합적인 입법평가를 할 수 있는 인프라의 확충을 사전에 준비할 필요가 있다고 하겠다.

또한 입법평가제도를 도입하기 전에 우리나라와 선진 외국의 입법 상황 등을 비교·분석한 후 거시적 차원의 제도 도입 청사진을 만들고, 그와 맞추어 입법평가의 분석 항목과 평가 기법 등에 대한 단계적이고 체계적인 연구가 이루어질 필요가 있다. 그 과정에서 법률에만 치중할 것이 아니라 점점 더 중요성이 커지고 있는 행정입법에 대한 입법평가 연구도 행정입법의 특성에 맞추어 충실히 이

루어질 필요가 있다.

입법평가제도가 궁극적으로 국가적인 차원에서 의원입법은 물론, 지방자치단체의 조례 등 자치법규의 입법에서도 도입될 필요가 있다. 하지만 최근 입법수요가 급격하게 증가하는 반면에, 갈수록 복잡해지고 국민과의 소통과 입법참여의 요구가 커지고 있는 정부 내 법규명령 등을 중심으로 한 입법에 우선적으로 적용하여 국민과 기업이 체감할 수 있는 좋은 행정입법이 만들어질 수 있게 되기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 최윤철·홍완식, 「입법평가제도의 도입방안에 관한 연구」, 법제처, 2005. 11. 30.
홍준형·최은진·김난영, 「입법평가 법제화방안에 관한 연구」, 법제처. 2006. 12.
김유환·김동영·전훈, 「정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정
기능 강화방안 연구」, 법제처. 2007. 11.
박영도, 「입법평가의 이론과 실제」, 한국법제연구원. 2007. 11.
한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한
연구」, 한국법제연구원(입법평가 연구), 2008. 9.
김대희·강현철·류철호, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구
원(입법평가 연구), 2008. 9.

2. 연구논문 등

- 최윤철·홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처, 2005. 11. 30.
최윤철, “입법평가의 제도화 방안”, 법제처. 법제. 2006. 5.
김수용, “입법평가의 개념과 제도화방안”, 입법평가연구, 창간호, 2009. 6.
박영도, “입법평가, 어디까지 왔나”, 제621회 「정책&지식」 포럼(발제문), 2012.
5. 22,

〈Abstract〉

A Study on Administrative Law-making Process and Legislative Evaluation

Kim, Sungho

(Attorney at Lawfirm BAE, KIM & LEE uc,
Ex-government legislative officer of the Ministry of Government Legislation)

As administration has turned into a specialized and diversified form, the need of resilient, elastic and quick legislative correspondence has increased. As a result, administrative legislation(presidential and ordinance, and administrative rule) by administrative powers has been magnified, largely affecting nation's everyday life and corporate activities.

However, regarding administrative legislation, following problems has been occurred. To start with administrative legislation, especially for presidential and ordinance, the lawmaking procedures are too complicated and rules related to lawmaking procedures are scattered around, mostly causing delay of legislation. Plus, there are some occasions that matters related to nation's right and obligation, are determined as administrative rule by committee under president. When this phenomenon occurs, laws may be determined as a matter of fact without lawmaking procedures such as legislative notice or statutory examination. And participation in legislation and communication in each procedure of administrative legislation is not yet satisfactory. In addition, nonexistence of overall and systematic system analyzing and examining administrative legislation has been indicated as a weak point to make up.

Accordingly, need of diversified plans for enhancing the quality of

administrative legislation along with strengthening internal control regarding administrative legislation is being voiced out. Applying legislative evaluation on legislative process of administrative legislation belongs to one of the important plans.

First of all, as a level of enhancement of law system(Invisible infrastructure of rule of law), prevention of making laws and regulations that are old or irrational not only in law but also in administrative legislation level is in necessity. In addition, constructing institutionalized system that is able to remove unneeded parts after thoroughly analyzing administrative legislation in enforcement from important parts with new perspective and criteria is needed

For arranging such system and operating it with effectiveness for ultimately good administrative legislation, firstly, system for overall legislative evaluation individualized to our condition based on analysis on administrative legislation procedures in reality.

Secondly, for applying legislative evaluation on administrative legislation, arranging integrated legal ground about lawmaking procedures and legislative evaluation by enacting 「Law on legislation in government」 for example will work. Thirdly, developing scientific and objective analyzing techniques about administrative legislation above all is required. Fourthly, arranging detail principle that can be a guideline for proceeding the legislative evaluation in detail is needed. Finally, spreading out recognition and sympathy on necessity of applying legislative evaluation and nurturing specialized man power and institution in relation is essential.

※ **Keywords** : administrative legislation, presidential and ordinance, administrative legislation procedures, lawmaking procedures, legislative evaluation, legislative evaluating system