

입법평가 연구 09-16-□

입법평가지침에 관한 연구

김 수 용

입법평가지침에 관한 연구

Guidelines on Evaluation of Legislation

연구자 : 김수용(한국법제연구원 부연구위원)
Kim, Su-Yong

2009. 10. 30.

국 문 요 약

현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어지고 있다. 지나친 규제나 입법화는 국가 경쟁력을 떨어뜨리거나 국민생활을 불편하게 한다. 이러한 문제점을 사전에 예방하고 사후에 억제하기 위하여 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를 실시하고 있다.

우리나라는 1998년 행정규제기본법을 통하여 현재 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 그리고 2000년부터는 대륙법계 국가의 입법평가제도가 소개되어 현재 활발한 연구가 진행되고 있다.

그러나 아직까지 입법평가의 개념, 방법, 기법, 입법평가서 등에 대한 구체적인 지침이 마련되어 있지 않아 입법평가를 시범적으로 실시함에 있어 많은 불편을 겪고 있다. 그리고 입법평가자들마다 입법평가의 대상이나 개념 등을 달리함으로써 혼란을 야기하고 있다.

이 연구는 한국법제연구원 입법평가연구센터의 중장기 연구계획에 따라 입법평가사업을 효율적으로 추진하기 위하여 입법평가의 개념, 기준, 평가방법, 평가절차, 입법평가서와 입법평가서의 작성요령 등 입법평가와 관련한 표준적인 안내서, 즉 입법평가지침을 마련하는 것을 목적으로 한다.

※ 키워드 : 입법평가의 개념, 입법평가기준, 입법평가방법, 입법평가절차, 입법평가서

Abstract

Legislative Evaluation of Continental Legal System and Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System are generally understood as the same. In spite of regulatory impact analysis that has been taken effect since 1997 in our country, legislative evaluation is actively under discussion now. But the concept of legislative evaluation is introduced in variety and the discussion of that have no consideration for current regulatory impact analysis. And not yet, the Guidelines on Evaluation of Legislation is not prepared.

The purpose of this report is to prepare the Guidelines on Evaluation of Legislation for Legislation Evaluation Research Center in the Korea Legislation Research Institute. and I analyzed the concept, criteria, method, process, report of legislative evaluation etc.

※ Key Words : Concept of Legislative Evaluation, Criteria of Legislative Evaluation, Method of Legislative Evaluation, Process of Legislative Evaluation, Report of Legislative Evaluation

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 2 장 입법평가의 개요	13
제 1 절 입법평가의 개념	13
제 2 절 입법평가의 논의배경	19
제 3 절 우리나라의 입법평가 논의현황	20
I. 입법평가 소개기	20
II. 시범적 운영기	20
III. 제도화에 대한 논의	21
제 3 장 입법평가의 유형	25
제 1 절 서 설	25
제 2 절 사전적 입법평가	27
I. 개 념	27
II. 목 적	27
III. 평가시 제기되는 질문	28
IV. 평가의 결과	28
V. 진행방식	28
제 3 절 병행적 입법평가	31

I. 개 념	31
II. 목 적	31
III. 평가시 제기되는 질문	32
IV. 평가의 결과	32
V. 진행방식	32
제 4 절 사후적 입법평가	35
I. 개 념	35
II. 목 적	35
III. 평가시 제기되는 질문	35
IV. 평가의 결과	36
V. 진행방식	36
제 4 장 입법평가의 기준	39
제 1 절 일반적 입법평가 기준	39
제 2 절 유형별 입법평가 기준	43
I. 사전적 입법평가의 기준	43
II. 병행적 입법평가의 기준	44
III. 사후적 입법평가의 기준	46
제 5 장 입법평가의 방법	49
제 1 절 입법평가기준에 따른 평가방법	49
제 2 절 각 평가방법의 내용	49
I. 효용가치 분석	49
II. 비용결과 분석	50
III. 급부경로 분석	50
IV. 인건비 추산	50

V. 비용편익 분석	51
VI. 체계성 및 이해가능성 분석	51
VII. 실무검토	52
VIII. 상호의존성 분석	52
IX. 기능도식	52
X. 교차점 분석	53
제 6 장 입법평가의 절차	55
제 7 장 입법평가서 및 작성요령	59
제 8 장 입법평가의 한계와 향후 과제	73
제 9 장 입법평가지침	75
제 1 절 입법평가의 개요	75
I. 입법평가지침의 의의	75
II. 입법평가의 개념	75
III. 입법평가의 논의배경	79
IV. 우리나라의 입법평가 논의현황	80
제 2 절 유형별 입법평가	83
I. 개 요	83
II. 사전적 입법평가	85
III. 병행적 입법평가	88
IV. 사후적 입법평가	91
제 3 절 입법평가의 기준	94

I. 일반적 입법평가 기준	94
II. 유형별 입법평가 기준	97
제 4 절 입법평가의 방법	101
제 5 절 입법평가의 절차	102
제 6 절 입법평가서 및 작성요령	103
제 7 절 입법평가의 한계와 향후 과제	115
 참 고 문 헌	 119
 【부 록】	
부록: 입법평가 연구 현황(2002~2009)	127

제 1 장 서 론

현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어지고 있다. 지나친 규제나 입법화는 국가경쟁력을 떨어뜨리거나 국민생활을 불편하게 한다. 그래서 세계 각국에서는 이것을 개선하기 위한 방안의 하나로 다양한 평가제도를 실시하고 있다. 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를, 유럽연합에서는 영향평가제도를, 일본에서는 정책평가제도를 실시하고 있다. 이러한 평가제도는 대상과 방법 등에서 다소 차이가 날 뿐 기본적으로 같은 목적의 제도라고 할 수 있다. 우리나라는 1998년 행정규제기본법을 통하여 현재 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 2000년부터는 대륙법계 국가의 입법평가제도가 소개되어 활발한 연구가 진행되고 있다.

그러나 아직까지 입법평가의 개념, 방법, 기법, 입법평가서 등에 대한 구체적인 지침이 마련되어 있지 않아 입법평가를 시범적으로 실시함에 있어 많은 불편을 겪고 있다. 그리고 입법평가자들마다 입법평가의 대상이나 개념 등을 달리함으로써 혼란을 야기하고 있다.¹⁾ 이 연구는 한국법제연구원 입법평가연구센터의 중장기 연구계획에 따라 입법평가사업을 효율적으로 추진하기 위하여 입법평가의 개념, 기준, 평가방법, 평가절차, 입법평가서와 입법평가서의 작성요령 등 입법평가와 관련한 표준적인 안내서, 즉 입법평가지침을 마련하는 것을 목적으로 한다.

1) 한국법제연구원 입법평가연구센터에서 그동안 진행된 연구성과를 살펴보면, 입법평가의 대상이 다양하고 평가의 방법이나 기법, 입법평가서가 통일되어 있지 않음을 알 수 있다.

제1장 서론

이하에서는 외국의 입법평가지침이나 현재 우리나라에 실시되고 있는 각종 영향평가제도의 지침을 참고하여 입법평가에 관한 표준적인 지침의 내용이나 구성을 살펴본 후, 입법평가지침을 마련하도록 한다. 특히 입법평가에서 중요한 입법평가의 개념, 입법평가방법, 입법평가기법, 입법평가서, 입법평가의 절차 등을 중심으로 살펴보도록 한다.

제 2 장 입법평가의 개요

제 1 절 입법평가의 개념

스위스와 독일 등의 입법평가제도가 우리나라에 소개된지 10여년이 지났지만 아직까지 입법평가의 개념이 정립되어 있지 못하고 연구자들마다 다양하게 설명하고 있는 실정이다. 박영도 박사는 “일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다. 이 경우 ‘법형식을 구비한 규범’이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적, 병행적 및 사후적 평가를 포괄하는 것을 의미한다”²⁾라고 한다. 정창화 교수는 “법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것”³⁾이라고 한다. 신상환 법제관은 “입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하는 것”⁴⁾이라고 한다. 최윤철 교수는 “㉠ 최광의의 입법평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가로, 구체적인 법규에 대한 평가를 포함하는 것은 물론 의회 및 정부 입법자에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 나아가서 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체를 모두 포괄한다. 입법평가를 최광의로 이해하는 경우에는 평가대상이 지나치게 넓어져서 결과적으로 사

2) 박영도, □□입법학 입문□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 534-535쪽.

3) 정창화, 『입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로』, □□유럽연구□□ 제25권 2호(2007. 8.), 100쪽. 정창화 교수는 ‘입법영향평가(GFA)’라는 용어를 사용한다.

4) 신상환, 『독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제』, □□법제□□ 제540호(2002. 12.), 46쪽. 신상환은 우리나라의 ‘기존 법제업무, 정부 각 분야의 평가, 헌법재판소의 법령의 사후적 심사 등’을 입법평가의 하나로 보고 있다.

실상 아무것도 평가를 하지 못하는 결과가 되어 버린다. ㉠ 광의의 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위해서 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것으로, 구체적인 법규에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포함하게 된다. ㉡ 협의의 입법평가는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가, ㉢ 최협의의 입법평가는 법규에 대한 평가이다. 입법평가는 법규를 그 평가의 직접 대상으로 하여 법규의 제정자, 법규의 제정과정, 여러 영역의 영향에 대한 평가를 하여 보다 나은 법규를 산출해 나가는 일련의 과정으로 이해할 수 있다⁵⁾ 라고 한다.

<표 1> 입법평가의 개념

연구자	대 상	평가영역 등
박영도	실질적 의미의 법률에 대한 평가	재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반
정창화	입법행위의 실시, 효과	법의 실효성(법사회학), 입법비용과 편익(법경제학)
신상환	입법과정	혁신적인 과학기법
최윤철	㉠ 최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체 ㉡ 광의= 법규+입법자+입법과정 ㉢ 협의=법규+입법과정 ㉣ 최협의=법규	여러 영역의 영향

5) 최윤철, 『법치국가 실현수단으로서의 입법평가』, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), □□법치가 선진화의 길이다□□(서울: 한반도선진화재단, 2008), 50-52쪽.

이처럼 연구자들마다 입법평가의 개념에 대하여 다르게 설명하고 있는 이유는 무엇인가? 이것은 입법작용 중 어느 부분을 더 중시하는가에 대한 차이라고 할 수 있다. 강학상 입법개념은 국가기관이 일반적이고 추상적인 성문의 법규범을 정립하는 작용으로 보는 실질적 개념과 국회가 특수한 법형식인 형식적 의미의 법률을 제정하는 작용이라고 보는 형식적 개념으로 나뉜다.⁶⁾ 일반적으로 입법자(내지 입법기구)가, 어떠한 원칙과 동기(입법의 원칙과 동기)하에, 어떠한 기술(입법방법, 입법기술)로, 어떠한 과정(입법과정)을 통하여 법규범을 정립한다.⁷⁾ 이러한 입법작용 중 어떤 부분을 평가의 대상으로 하느냐에 따라 입법평가의 개념이 달라지게 된다.

앞에서 살펴본 것처럼 연구자들마다 입법평가의 개념을 다르게 설명하고 있지만, 대체로 ‘보다 나은 입법을 위하여 구체적인 법규범의 제·개정으로 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방하고 사후에 효과적으로 억제하기 위한 것’에는 일치를 보이고 있다. 이러한 것을 전제로 입법평가의 개념을 목적과 중요한 개념요소를 중심으로 정리하면 다음과 같다.⁸⁾

◎ 목 적: 보다 나은 입법을 만드는 것

- ▷ 입법평가의 중요한 목적은 보다 나은 입법(Better Law)을 만드는 것임
- ▷ 보다 나은 입법을 위하여 사회과학적 방법을 통하여 입법의 과학화를 추구하는 것임

6) 권영성, □□헌법학원론□□(과주: 법문사, 2008), 787-788쪽.

7) 이러한 입법작용에 따라 입법학의 연구대상을 입법분석론(입법이론), 입법방법론(입법정책론), 입법기술론, 입법과정론, 입법평가론 등으로 나눌 수 있다. 박영도, □□입법학 입문□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 참조.

8) 김수용, 『입법평가의 개념과 제도화 방안』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 참고.

제 2 장 입법평가의 개요

- ▷ 입법의 과학화(효율성, 실효성, 실용성, 규범성 등)를 위하여 법경제학적 방법, 법사회학적 방법, 법정책학적 방법, 비교법적 방법, 법철학적 방법 등이 사용됨
- ▷ 입법평가의 방법으로 비용편익분석이 많이 사용되고 있지만, 그것뿐만 아니라 규범적 분석(합헌성 여부에 대한 분석, 규범체계에 대한 분석 등)도 함께 해야 함

◎ 중요한 개념요소

- ▶ 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 것임
 - ▷ 대륙법계 국가의 입법평가제도나 영미법계 국가의 규제영향분석제도가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 사전에 예방하고 사후에 억제하기 위한 것이다. 입법평가의 목적은 보다 나은 입법을 하는 것임
- ▶ 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 다루는 대상 등이 다를 뿐 같은 목적의 제도임
 - ▷ 지나친 규제나 입법을 개선하기 위하여 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를 취하고 있음
 - ▷ 두 제도는 각 국의 입법환경에 따라 다루는 대상이나 방법 등이 다를 뿐 기본적으로 같은 목적을 지닌 제도임
 - ▷ 따라서 현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가연구에서는 이 부분을 고려함. 왜냐하면 우리나라는 이미 행정규제기본법을 통하여 규제영향분석제도를 실시하고 있기 때문임

- ▶ 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아님
 - ▷ 입법평가는 ‘입법’을 평가하는 것임. 그런데 여기서 입법이 무엇을 의미하는가에 따라 입법평가의 대상 내지 범위는 달라지게 됨
 - ※ 일반적으로 입법은 형식적 의미와 실질적 의미로 나눌 수 있음. 형식적 의미의 입법은 입법부가 입법절차에 따라서 법률의 형식을 갖춘 규범을 제정하는 것을 말하고, 실질적 의미의 입법은 국가기관이 일반적·추상적 법규범을 제정하는 것을 말함. 입법을 이렇게 이해할 때, 입법이라 함은 입법자(내지 입법기구)가, 어떠한 원칙과 동기(입법의 원칙과 동기)하에, 어떠한 기술(입법방법, 입법기술)로, 어떠한 과정(입법과정)을 통하여 법규범을 정립하는 것을 의미함. 이러한 입법작용 중 어떠한 부분을 대상으로 하느냐에 따라서 입법평가의 개념이 달라질 수 있음
 - ▷ 입법평가의 대상은 입법으로서 여기에는 헌법이 포함되지 않음. 즉 헌법은 평가의 기준이지 대상이 아님. 물론 헌법에 규정되어 있는 각종 절차규정 등은 평가의 대상이 될 수도 있을 것임. 그러나 원칙적으로 헌법은 평가의 기준으로 보아야 할 것임
- ▶ 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임
 - ▷ 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 대상은 입법부와 행정부의 입법임
 - ▷ 그러나 지방자치단체의 의회에서 제정한 조례가 주민들의 권리와 자유를 제한하거나 보호하고 증진하는 경우에는 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임

제 2 장 입법평가의 개요

- ▷ 다만 입법평가를 제도화하는 과정에서는 먼저 입법부와 행정부의 입법을 대상으로 하고, 그것이 정착된 이후에 조례에 대해서도 입법평가를 하는 것이 타당할 것임
- ▶ 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아님
 - ▷ 입법평가는 입법자가 행한 의사결정을 직·간접적으로 평가하는 것임
 - ▷ 권력분립의 원칙에 따를 때, 입법은 입법자의 권한에 속하는 것으로서 입법자가 행한 의사결정을 다른 누군가(또는 기관)가 다시 결정(평가)할 경우, 권력분립의 원칙에 위배되고 입법자의 의사결정을 침해할 소지가 있음. 즉 입법평가의 구속력이 문제가 될 수 있음
 - ▷ 이와 관련하여 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아니라고 할 것임
 - ▷ 또한 입법평가기관이 작성한 입법평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료가 될 뿐 그 자체가 입법자의 입법을 대체하지는 못할 것임
- ▶ 입법평가의 개념과 제도화 등은 우리나라 입법환경에 맞게 정립되어야 할 것임
 - ▷ 세계 각국은 자신들의 입법환경에 따라 입법관련 평가제도를 취하고 있음
 - ▷ 따라서 스위스나 독일을 중심으로 실시되고 있는 입법평가를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 문제가 있음

- ▷ 입법평가는 우리나라의 입법체도가 가지고 있는 문제점을 보완하는 방안의 하나로 논의되어야 할 것임
- ▷ 향후 입법평가의 개념 정립과 제도화는 이상에서 제시한 목적과 중요한 개념요소를 가지고 우리나라의 입법환경에 맞게 디자인할 필요가 있음

◎ 잠정적 입법평가의 개념

- ▷ 현재 우리나라의 입법평가 논의는 각양각색으로 전개되고 있음
- ▷ 그러나 대체로 ‘보다 나은 입법을 위하여 구체적 범규범의 제·개정과정에서 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하고 사후에 효과적으로 억제하기 위한 것’이라는 점에 대해서는 일치를 보이고 있음
- ▷ 따라서 이러한 잠정적 입법평가 개념 내지 대상을 가지고 시범적 입법평가를 실시할 필요가 있음

제 2 절 입법평가의 논의배경

현재 우리나라에서 입법평가로 번역되어 사용되고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation은 1980년대부터 독일과 스위스 등에서 논의가 진행되어 제도화된 것이다. 이러한 입법평가제도가 1980년대에 논의된 중요한 배경은 현대에 들어 국민생활 전반에 대한 국가의 역할이 확대·강화되었기 때문이다. 그 결과로 지나친 규제나 입법화가 행해지게 되었고, 규범의 홍수(Normenflut), 조문의 복잡화(Paragrafendickicht) 현상을 초래하게 되었다. 또한 규범이 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로는 저하되는 현상이 나타나기도 하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제할 수 있는 방법이 강구되었고, 그 방안으로 입법평가가 논의된 것이다.

그 이외에도 ㉠ 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, ㉡ 입법결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성, ㉢ 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장을 들 수 있다.⁹⁾

제 3 절 우리나라의 입법평가 논의현황

I. 입법평가 소개기

입법평가가 우리나라에 본격적으로 소개된 것은 2000년 초부터이다. 2002년에 박영도와 신상환에 의하여 독일과 스위스의 입법평가가 소개되었다.¹⁰⁾ 이후 많은 연구자들이 유럽의 입법평가를 소개, 연구하고 있다.¹¹⁾

II. 시범적 운영기

현재 한국법제연구원을 비롯하여 국회, 법제처 등에서 입법평가에 대한 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다. 특히 한국법제연구원에서는 2006년 12월에 입법평가연구TF팀을 구성하여 입법평가에 대한 이론, 방법, 사례연구, 기법 등에 대한 연구를 하였다. 그리고 2007년 1월부터는 입법평가연구TF팀을 입법평가연구센터로 확대하여 외국의 입법평가제도와 우리나라의 구체적인 법률을 대상으로 시범적 입법평가를 활발하게 실시하고 있다.

9) 이에 대한 자세한 내용은 박영도, □□입법평가의 이론과 실제□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 13-31쪽.

10) 박영도, 『입법평가제도에 관한 연구』, □□법제□□ 제531호, 2002. 3; 박영도, 『입법평가제도에 관한 연구』, □□입법학 연구□□ 제2집, 2002. 3; 신상환, 『독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제』, □□법제□□ 제540호, 2002. 12 참고.

11) 그동안의 연구성과에 대해서는 【부록: 입법평가 연구 현황(2002~2009) 참고.

그동안 주요 국가의 입법평가제도에 대한 소개와 이론에 대해서는 많은 연구가 진행되었다. 한국법제연구원 입법평가연구센터에서는 2008년에 개인정보보호법제에 관한 입법평가와 각종 규제관련 법제에 대한 입법평가 등을 시작으로 입법평가를 다양하게 실시하고 있다.

Ⅲ. 제도화에 대한 논의

2000년 초에 입법평가가 소개된 후 지금까지 입법평가와 관련한 많은 연구가 진행되었다. 최근에는 입법평가에 대한 제도화문제가 논의되고 있다. 하지만 현재 우리나라는 영미법계에서 취하고 있는 규제영향분석제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 실시하고 있기 때문에 입법평가를 제도화하기 위해서는 이러한 영향평가제도와 입법평가와의 관계를 먼저 정립할 필요가 있다. 따라서 입법평가의 제도화논의는 이러한 문제를 해결한 이후에 하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

지금까지 입법평가의 제도화와 관련하여 ㉠ 현재 실시하고 있는 규제영향분석제도를 확대·개정하는 방안, ㉡ 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 I, ㉢ 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 II, ㉣ 입법평가제도로 통합하는 방안이 제시되고 있다.¹²⁾

1. 제1안: 규제영향분석제도를 확대·개정하는 방안

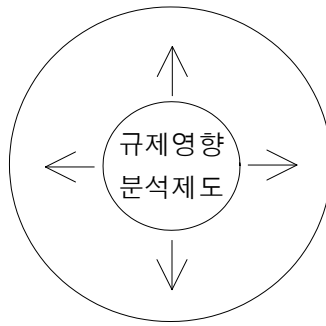
제1안은 [그림 1]과 같이 현재 실시하고 있는 규제영향분석제도를 확대·개정하자는 견해이다.¹³⁾ 이 견해는 영미법계 국가의 규제영향

12) 김수용, 『입법평가의 개념과 제도화 방안』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 참고.

13) 정창화 교수는 독일의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’를 규제영향분석으로 번역하고 있고, 우리나라의 규제영향분석과 같은 것으로 보고 있다(정창화, □□단계별 규제영향분석의 제도화 방안□□, 서울: 한국행정연구원, 2004 참조). 그러나 다른 글(정창화, 『입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로』, □□유럽연구□□ 제25권 2호, 2007. 8.)에서는 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하기

평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 기본적으로 같은 제도로 보는 입장이다. 따라서 이미 우리나라에서는 영미법계 국가 제도(규제영향분석제도)를 실시하고 있으므로 대륙법계 국가의 입법평가를 새롭게 논의하거나 제도화하는 것은 문제가 있다고 보고, 필요하다면 규제영향분석제도를 확대·개정하자는 것이다.

[그림 1]



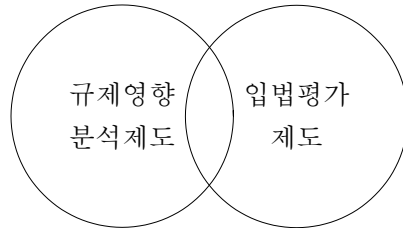
2. 제2안: 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 I

제2안은 [그림 2]와 같이 규제영향분석제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도는 공통된 요소도 있지만, 다른 부분도 존재하기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.¹⁴⁾

도 한다.

14) 홍준형 교수는 이미 우리나라에 다양한 사전평가가 존재하기 때문에 사후평가 중심으로 입법평가를 제도화할 것을 제시하고 있다. 이 경우 정부업무평가기본법의 평가와 중복되지 않도록 하되, 입법평가를 동법에 의한 정부업무평가의 특별한 경우로 보아 특별법으로 제정할 것을 제안하고 있다. 만약 특별법에 의한 입법평가가 이루어졌거나 진행 중인 사안에 한하여 정부업무평가를 면제하거나 가능한 경우 입법평가 결과를 그대로 원용하도록 하는 예외조항을 두어 평가중복의 가능성을 미연에 방지, 회피할 수 있게 하자고 하고 있다(홍준형, □□입법평가법제화방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2006, 65-68쪽).

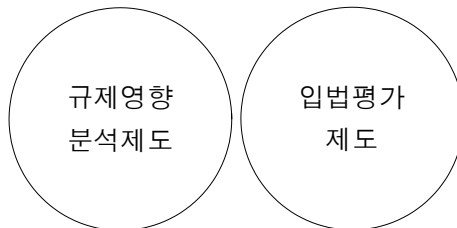
[그림 2]



3. 제3안: 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 II

제3안은 [그림 3]과 같이 정책평가인 규제영향분석제도 등과 법률을 대상으로 하는 입법평가는 평가의 객체가 서로 다르기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.¹⁵⁾

[그림 3]

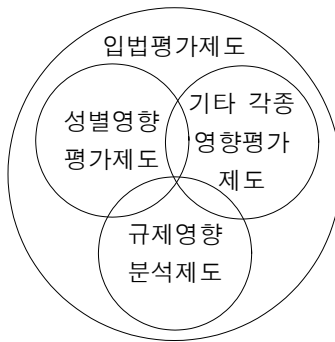


15) 장병일 교수는 규제영향분석제도가 법안비용추계제도는 정책평가로서 개별 정책 평가의 결과 만들어진 집행력의 객관화된 법률(안)에 대한 평가인 입법평가와는 평가의 객체가 서로 상이하다고 한다(장병일, 『입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여』, □□한양법학□□ 제19권 제3호, 2008. 10., 211쪽).

4. 제4안: 입법평가제도로 통합하자는 입장

제4안은 [그림 4]와 같이 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하자는 것이다.¹⁶⁾ 현재 각 분야에 다양한 영향평가제도가 존재하기 때문에 향후에 각종 영향평가제도를 평가하자는 주장도 제기될 것이다. 제4안은 이러한 문제점을 입법평가제도로 통합함으로써 해결하려는 입장이다.

[그림 4]



16) 최윤철·홍완식, □□입법평가제도의 도입방안에 관한 연구□□(서울: 법제처, 2005), 20쪽; 한상우·강현철·류철호, □□국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 93쪽, 113-118쪽.

제 3 장 입법평가의 유형

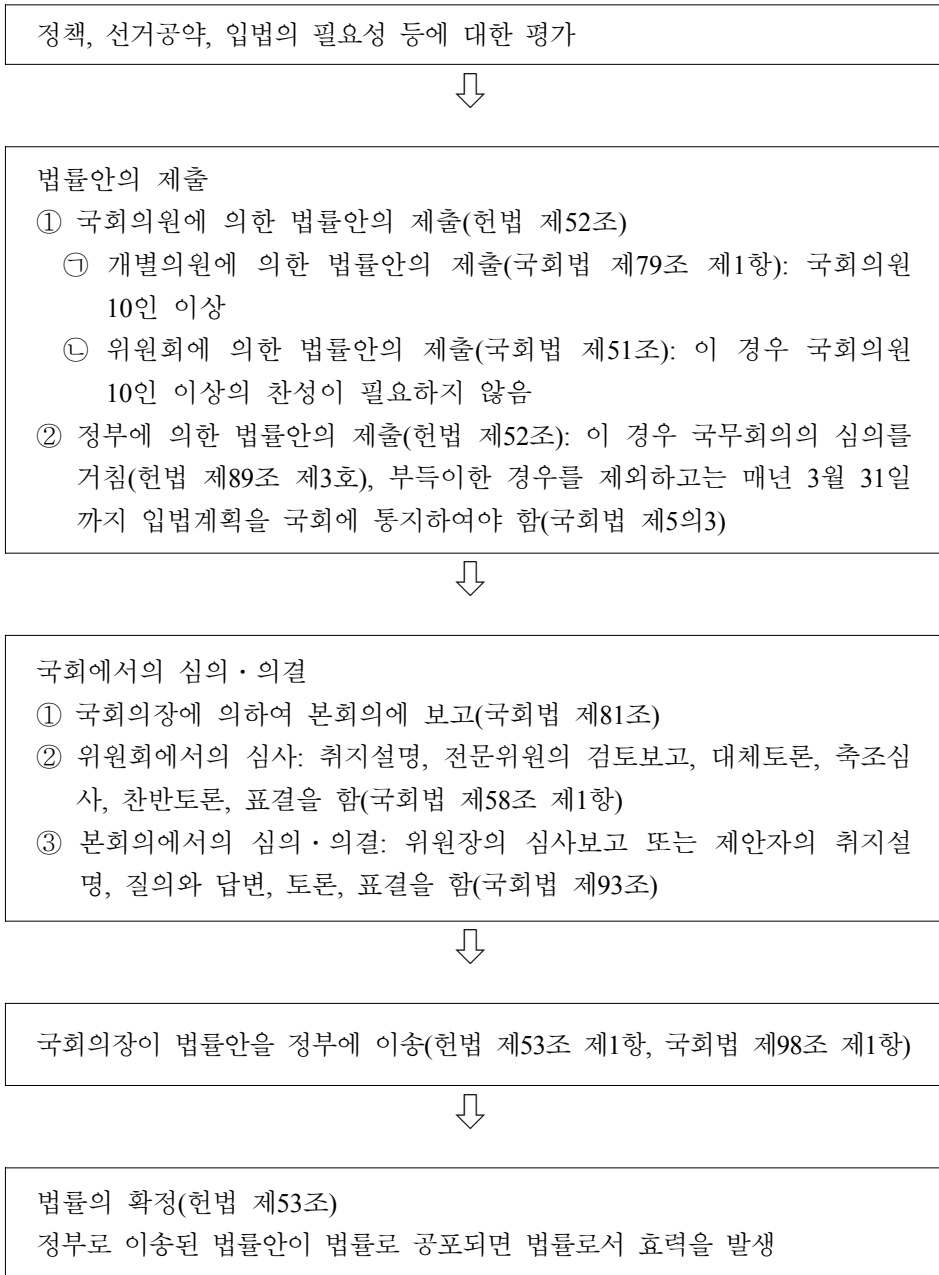
제 1 절 서 설

입법평가의 유형은 각 국가의 입법환경에 따라 다양하게 구분할 수 있는데, 법률이 제정되기 이전의 단계와 제정·시행된 이후의 단계로 구분하여 사전적 입법평가와 사후적 입법평가로 나누는 경우도 있고, 법률안이 만들어지기 전 단계를 사전적 입법평가로, 법률안의 단계를 병행적 입법평가로, 법률안이 공포·시행된 이후의 단계를 사후적 입법평가로 나누는 경우도 있다. 스위스에서는 전자의 방식을, 독일에서는 후자의 방식을 취하고 있다.

이론상 입법평가에 대한 유형별 구분이 가능하나 실제에서는 이러한 구분이 큰 의미를 가지지 않는다. 왜냐하면 사전적, 병행적, 사후적 입법평가는 서로 피드백 관계를 가지기 때문이다. 예를 들면 어떤 법률 내지 법규정이 문제가 있어 사후적 입법평가를 하였을 경우, 사후적 입법평가를 통하여 법률 내지 법규정을 계속 존속시킬 것인지 아니면 개정 혹은 폐지 할 것인지를 평가하게 된다. 만약 개정 혹은 폐지의 필요성이 존재하게 될 경우, 사전적 입법평가나 병행적 입법평가를 통하여 최적의 규율대안을 제시할 필요가 있기 때문이다.

우리나라의 입법과정은 대체로 ㉠ 법률초안이 작성되기 이전의 정책, 선거공약, 입법의 필요성 등을 검토·심사하는 단계, ㉡ 입법의 필요성에 따라 법형식을 갖춘 법률초안을 작성하고 검토·심사하는 단계, ㉢ 법률초안이 공포·시행되고 난 이후에 그 법률의 목적달성을 검토·심사하는 단계로 나눌 수 있다. 따라서 독일과 같이 사전적, 병행적, 사후적 입법평가로 구분하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 우리나라의 입법과정과 입법평가와의 관계를 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 우리나라의 입법과정



<표 3> 우리나라의 입법과정과 입법평가와의 관계

		사전적 입법평가		병행적 입법평가		사후적 입법평가	
국회의원 (憲 § 52)	정책 (구상)			법률안 (입안)	국회에서의 심의·의결 (憲 § 53)	법률안 공포·시행 (憲 § 53)	법률
정부 (憲 § 52)	정책 (구상)	입법계획 (3월 31일) (國 § 5의3)			국회에서의 심의·의결 (憲 § 53)		

제 2 절 사전적 입법평가¹⁷⁾

I. 개념

사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, pGFA)는 법률 초안을 작성하기 이전단계에서 장래를 향하여 최적의 규율대안을 개발하고, 각 대안을 비교·분석하여 최적의 규율가능성을 평가하는 것을 말한다.

II. 목적

사전적 입법평가를 하는 목적은 이를 통하여 ㉠ 법형식을 통한 규율의 필요성을 산출하기 위하여, ㉡ 규율대안의 개발과 개발된 규율

17) 이하의 내용은 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□ (서울: 한국법제연구원, 2007), 9-57쪽; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, □□Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften□□(Baden-Baden: Nomos, 2001), 5-50쪽을 참고하여 정리한 것이다..

대안의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 고려한 후 비교적으로 평가하기 위하여, ㉠ 규율대안의 합목적성을 파악하기 위하여, ㉡ 이상의 결과를 통하여 최적의 규율대안을 발견하기 위해서이다.

Ⅲ. 평가시 제기되는 질문

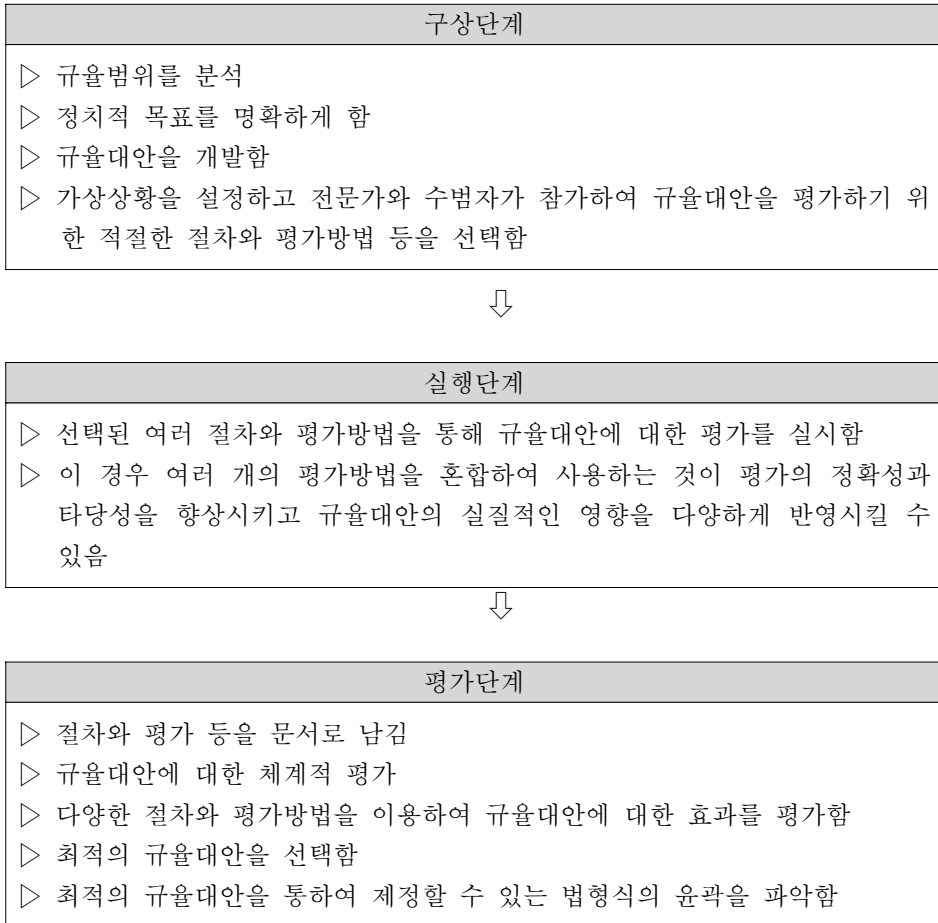
사전적 입법평가지 제기되는 질문은 ㉠ 어느 한정된 범위 내에서 규율의 필요성이 존재하는가, ㉡ 규율영역은 어떻게 나타낼 것인가, ㉢ 어떠한 대안에 의한 규율가능성이 존재하며, 장래에 어떠한 결과가 예상되는가, ㉣ 가장 최적의 규율대안은 어떤 것인가 등이다.

Ⅳ. 평가의 결과

사전적 입법평가를 통하여 ㉠ 규율대안의 예상가능한 결과를 설명하고 평가할 수 있음, ㉡ 예상되는 부담과 면제를 지적할 수 있음, ㉢ 규율대안의 최적 목표달성을 지원할 수 있음, ㉣ 최적의 규율대안으로 제정할 수 있는 법형식의 윤곽을 파악할 수 있다.

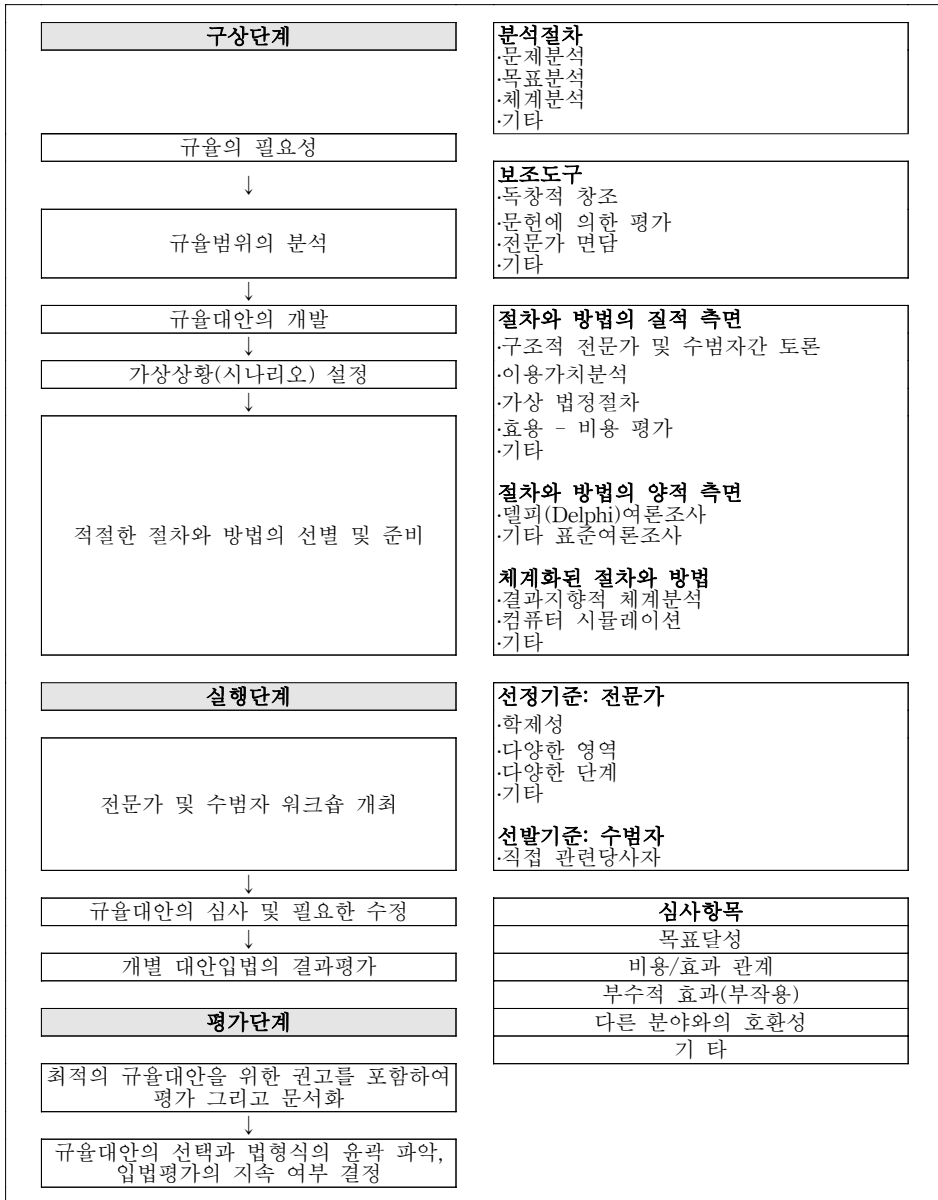
Ⅴ. 진행방식

사전적 입법평가는 구상단계, 실행단계, 평가단계로 진행되는데, 각 단계와 실시내용을 살펴보면 다음과 같다.



사전적 입법평가의 전체 진행도와 평가기준, 방법 등을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 5] 사전적 입법평가의 바람직한 진행방식18)



18) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007) 11쪽을 참고하여 재구성하였다.

제 3 절 병행적 입법평가¹⁹⁾

I. 개 념

병행적 입법평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, bGFA)는 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지 등을 심사하고 검토하는 것을 말한다. 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현되어 있는 법률안(예: 전문위원이 작성한 법률안)이다. 만약 사전적 입법평가가 이루어지지 않았다면 병행적 입법평가가 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수도 있고, 법형식에 부합하는 법률안에 대해서 적용될 수도 있다. 우리나라의 입법과정에서는 국회의원이거나 정부가 최적의 규율대안을 가지고 법률안을 작성하였을 경우, 그 법률안에 대한 평가를 의미한다.

II. 목 적

병행적 입법평가를 하는 목적은 이를 통하여 ㉠ 법형식을 갖춘 법률안을 각종 심사기준(예를 들면, 실용성, 비용문제 등)에 따라 분석하기 위하여, ㉡ 법형식을 갖춘 법률안 또는 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하기 위하여(이 경우 심사기준으로 실효성이 등이 문제가 됨), ㉢ 법률안으로 발생할 수 있는 부작용에 관한 불확실성을 줄이기 위하여, ㉣ 이상의 검토를 통하여 법형식을 갖춘 법률안을 최적화시키기 위해서이다.

19) 이하의 내용은 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 99-106쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, □□Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften□□(Baden-Baden: Nomos, 2001), 89-94쪽을 참고하여 정리한 것이다..

Ⅲ. 평가시 제기되는 질문

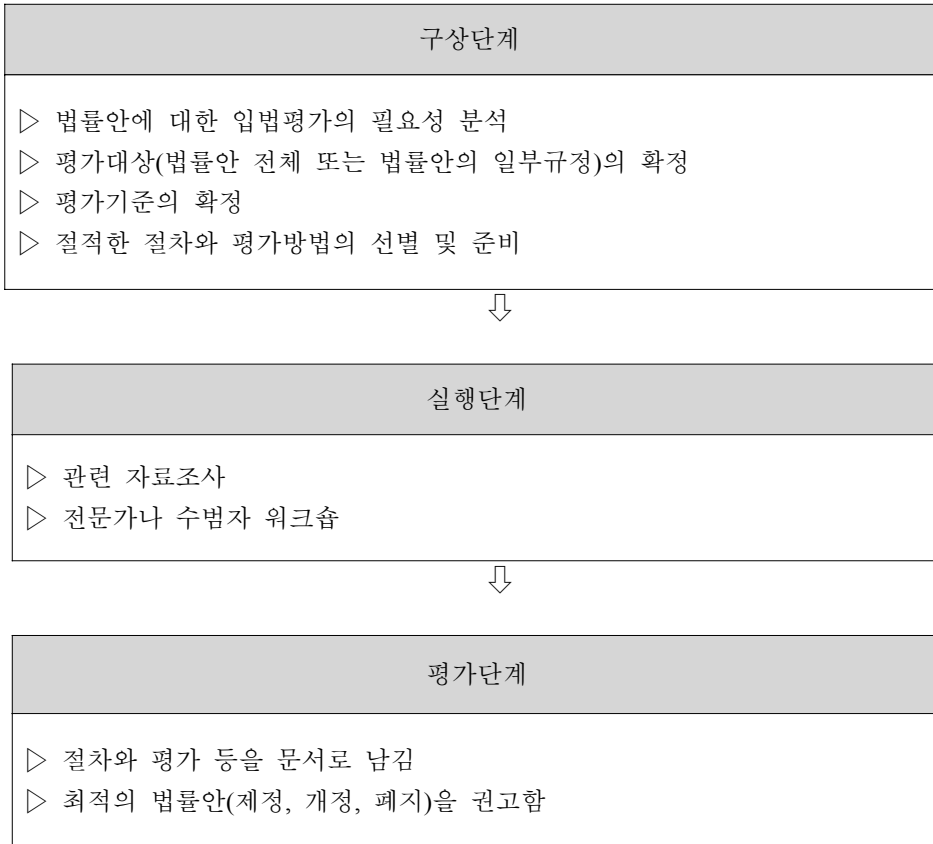
병행적 입법평가지 제기되는 질문은 ㉠ 계획된 규정에 대하여 수범자들이 준수가능하고 승인가능한가, ㉡ 계획된 규정이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가, ㉢ 비용과 편익간(경제적 부담과 효과)의 관계가 전체적으로 적절한가 등이다.

Ⅳ. 평가의 결과

병행적 입법평가를 통하여 ㉠ 계획된 규정이 어느 정도로 준수가능하고, 집행가능하며, 효율성을 증대시키는지, 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키고 최적의 효과를 가져오는가를 제시할 수 있음, ㉡ 불필요한 규정을 삭제하고 규정내용을 간소화시킬 수 있는 방법을 강구하는데 도움을 줄 수 있음, ㉢ 규정의 흠결과 결함을 인식하게 하여 수정가능성을 제공할 수 있음, ㉣ 규정 상호간의 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제시할 수 있다.

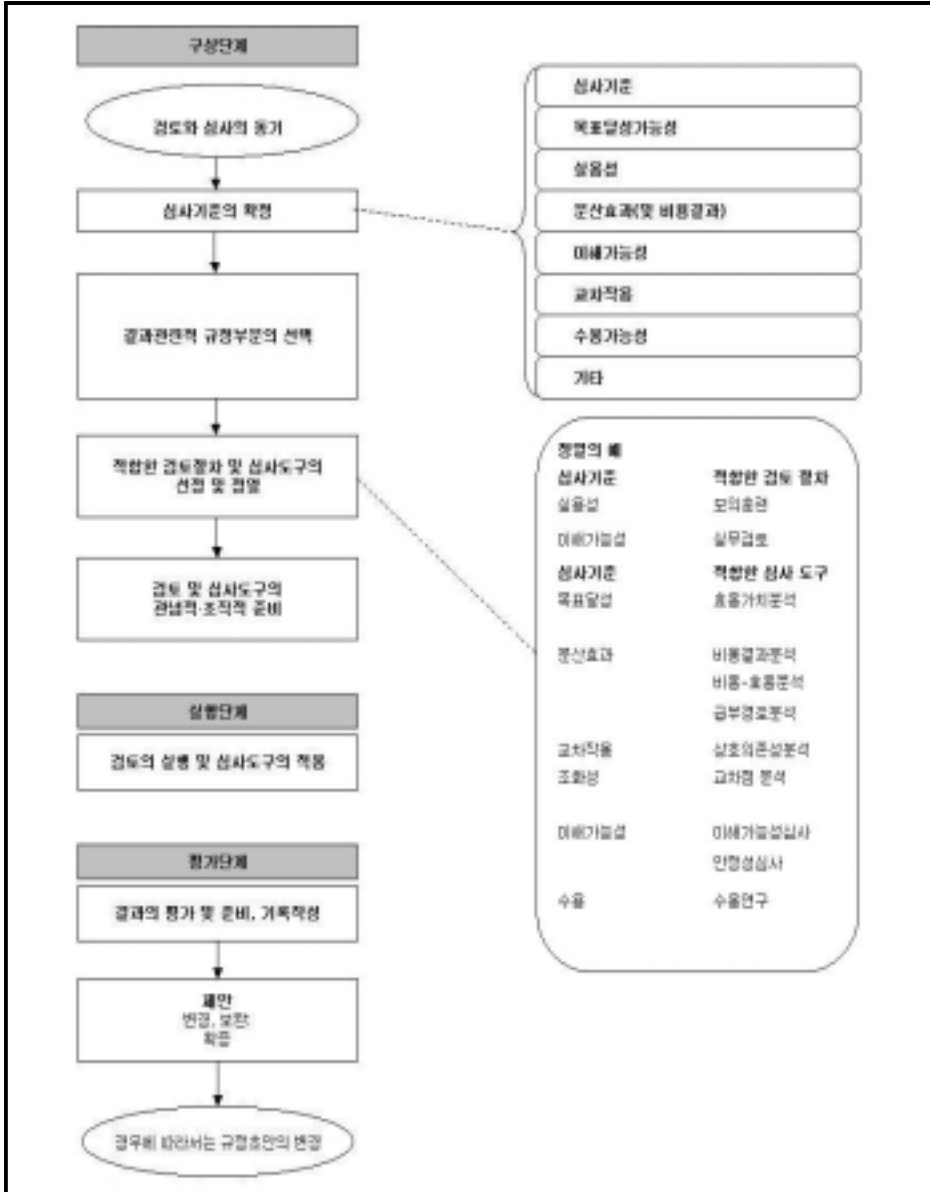
Ⅴ. 진행방식

병행적 입법평가도 구상단계, 실행단계, 평가단계로 진행되는데, 각 단계와 실시내용을 살펴보면 다음과 같다.



병행적 입법평가의 전체 진행도와 평가기준, 방법 등을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 6] 병행적 입법평가의 바람직한 진행방식²⁰⁾



20) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제 연구원, 2007) 100쪽.

제 4 절 사후적 입법평가²¹⁾

I. 개 념

사후적 입법평가(Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, rGFA)는 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 그 법률의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하는 것을 말한다. 이러한 평가를 통해 법률에 대한 개정의 필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대하여 바라는 효과성과 효율성을 확정할 수 있다.

II. 목 적

사후적 입법평가를 하는 목적은 이를 통하여 ㉠ 법률(내지 개별 규정)의 목적이 제대로 달성되었는지를 사후에 파악하기 위하여, ㉡ 법률(내지 개별 규정)의 부수적 효과(역효과, 반작용)와 그밖에 발생한 효과를 인식하기 위하여, ㉢ 이상의 검토를 통하여 현재 시행되고 있는 법률(내지 개별 규정)의 존속, 개정과 개정범위, 폐지 여부를 확정하기 위해서이다.

III. 평가시 제기되는 질문

사후적 입법평가지 제기되는 질문은 ㉠ 현행 법률(내지 개별 규정)을 통해 추구하고자 한 목적이 제대로 달성되었는가, ㉡ 어떠한 부작용이 발생하였으며, 그것은 중요한 것인가, ㉢ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생하였는가, ㉣ 법률(내지 개별 규정)이 실용적이고

21) 이하의 내용은 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 293-315쪽; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, □□Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften□□(Baden-Baden: Nomos, 2001), 255-273쪽을 참고하여 정리한 것이다..

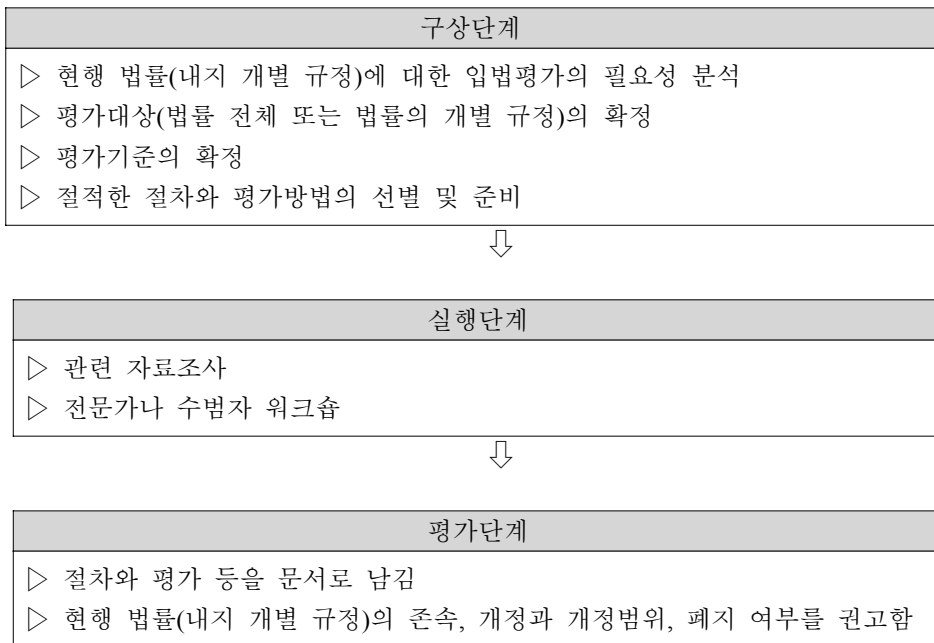
준수가능한 것으로 입증되었는가, ㉠ 현행 법률(내지 개별 규정)의 존속, 개정, 폐지의 필요성이 존재하는가 등이다.

IV. 평가의 결과

사후적 입법평가를 통하여 ㉡ 현행 법률(내지 개별 규정)의 성과를 제시할 수 있음, ㉢ 현행 법률(내지 개별 규정)을 개선하기 위한 접근법을 분명하게 해 줄 수 있음, ㉣ 경우에 따라서는 법률(내지 개별 규정)의 개정, 새로운 표현방식 또는 폐지의 근거를 제시할 있다.

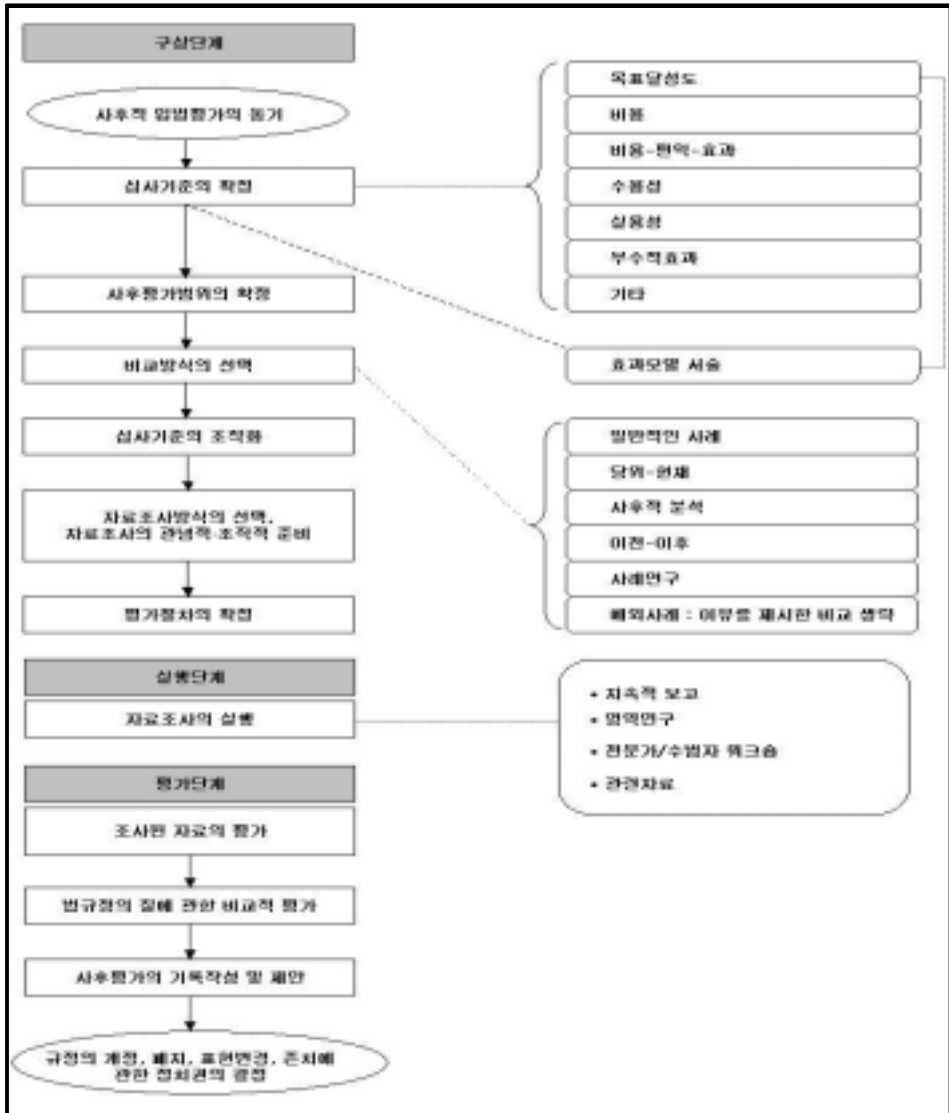
V. 진행방식

사후적 입법평가도 구상단계, 실행단계, 평가단계로 진행되는데, 각 단계와 실시내용을 살펴보면 다음과 같다.



사후적 입법평가의 전체 진행도와 평가기준, 방법 등을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 7] 사후적 입법평가의 바람직한 진행방식²²⁾



22) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007) 295쪽.

제 4 장 입법평가의 기준

입법평가의 중요한 목표는 ‘보다 나은 입법을 만드는 것’이다. 이것 이외에도 그동안 직관(直觀)으로 진행되어 왔던 입법에 대하여 사회과학적 방법을 동원하여 입법의 과학화를 추구하는 것이 목적이다. 이러한 목적이 제대로 달성되기 위해서는 입법을 평가하는 객관적이고 합리적인 기준의 마련이 무엇보다 중요하다. 그러나 그동안 우리나라의 입법평가 논의에서는 이 부분이 제대로 논의되지 않았다. 이하에서는 외국의 입법평가기준과 우리나라의 각종 영향평가의 기준 등을 참고하여 입법평가기준을 제시하도록 한다.

입법평가기준은 사전적, 병행적, 사후적 입법평가 모두에 적용될 수 있는 일반적 입법평가기준으로 마련할 수도 있고, 입법평가의 유형에 따른 입법평가기준을 마련할 수도 있다. 이하에서는 이 두 가지 경우 모두를 제시하도록 한다.

제 1 절 일반적 입법평가 기준

사전적, 병행적, 사후적 입법평가 모두에 적용될 수 있는 일반적 입법평가기준을 <표 4>와 같이 마련할 수 있다. 대기준으로 ㉠ 입법의 필요성, ㉡ 내용적, 형식적 정당성, ㉢ 이해가능성, ㉣ 경제성, ㉤ 실행가능성, ㉥ 기타로 나눌 수 있다.

내용적 정당성과 형식적 정당성은 다른 내용이지만, 하나로 분류한 것은 서로 공통된 부분도 존재하기 때문이다. 그리고 기타의 기준을 제시한 것은 시범적 입법평가를 통하여 계속해서 세분된 입법평가기준을 마련할 수 있기 때문이다.

일반적 입법평가기준은 입법평가시 ㉠ 먼저 평가하고자 하는 내용이 사전적인지, 병행적인지, 사후적인지를 체크한다, ㉡ 각 기준의 내

제 4 장 입법평가의 기준

용을 평가하였는지 여부를 체크한다, ㉔ 각 대안에 대한 입법평가 점수를 체크한다, ㉕ 평가점수가 제일 높은 대안을 최적대안으로 제시하는 순으로 활용할 수 있다.

<표 4> 일반적 입법평가 기준

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가						
평가기준				평가 여부		평가 점수
대기준	중기준	소기준		Y	N	
I. 입법의 필요성		입법의 필요성을 이해하고 그것을 명확히 조사하였는가				
		현존의 목표가 법규정의 일관된 집행을 통하여 실현될 수 있는가				
		법령을 통해서만 목표를 달성할 수 있는가 또는 다른 방법을 모색할 수 있는가				
		입법에 대한 헌법상의 근거가 존재하고 있는가				
		규율을 통한 목표실현을 위하여 그 도달 범위를 제한하거나 세분화하는 것이 필요한 정도인가				
		선택된 영역(법률, 명령 등)을 통한 규율을 행할 수 있는가 또는 하위 편성분야를 통한 규율은 충분한가				
		현행의 법령에 흠결이 존재하는가 또는 어떠한 흠결이 존재하는가				
II. 내용적, 형식적 정당성	헌법 적합성	헌법의 기본원리나 원칙에 부합하는가				
		기본권 제한 입법시 비례의 원칙을 위배하지 않았는가				
	상위법령 적합성	상위법령의 위임하에 제정되었는가. 그렇다면 그 근거법령의 내용은 구체적으로 확인되고 있는가				
		상위법령의 위임이 없는 사항을 규정하고 있지 않는가				

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가						
평가기준				평가 여부	평가 점수	
대기준	중기준	소기준	Y	N		
	법안의 형식성	법안의 형식이 올바른가				
		법안 구성이 전체적으로 일목요연한가, 내용적으로 상호 밀접하게 관련이 있는 것이 집중적으로 배열되어 있는가				
		법안의 내용을 파악하기 쉽게 제명/장/절/조/항으로 구성하였는가				
		개별내용(항, 호, 목 등)이 충분히 세분화되었는가				
	법문의 명확성	불확정 법개념, 규범적 법개념 및 일반조항이 바람직하고 허용되는 해석에 기초를 둔 명확한 개념으로 선택되었는가				
		법문을 가능한 한 구체적이고 명확하고 간결하게 정식화하였는가, 다의적이고 막연한 개념을 제거하였는가				
		복잡하고 장문의 법문구조를 피하였는가				
		규율된 법적 소재가 판결 및 문헌에서 명확히 언급된 개념으로 환원될 수 있는가				
		법적 개념이 확정되어 어느 정도까지 정의된 개념을 유추적용할 수 있는가				
		규율에 있어서 모든 개념이 통일적으로 사용되는가				
		유사한 법영역에서 어느 정도까지 통용되는 전문용어로 환원될 수 있는가				
		어떠한 원인으로부터 개별사안의 해결을 지향하여 행해지는 규율(처분적 법률)의 경우 그것이 가능한 한 동등한 효력을 가지도록 고려하였는가				
	Ⅲ. 이해 가능성		법문이 명확하고 간결하며 일반국민들이 이해하기 쉽게 되어 있는가			
			위임규정에 불필요한 전문적 표현이 내포되어 명확성을 저해하는 것이 아닌가			

제 4 장 입법평가의 기준

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가					
평가기준				평가 여부	평가 점수
대기준	중기준	소기준	Y	N	
		법문의 표현방식이 문법적으로 적합한가			
		용어가 통일성 있게 사용되었는가			
		외래어, 외국어의 사용이 적절한가			
IV. 경제성		수범자 또는 그밖의 관계인의 비용부담이 어느 정도로 예상되는가			
		추가적 비용부담이 수범자 또는 그밖의 관계인에게 부당하게 요구되지 않는가			
		규율을 통하여 획득할 수 있는 편익, 효과, 효용에는 어떠한 것이 있는가			
		비용-편익, 비용-효과 등에 대한 평가결과, 규율을 하는 것이 적절하다고 판단되는가			
V. 실행 가능성		내용적 관점에서 그 규율의 실제적 실현가능성에 반대하는 생각이 존재하고 있는가			
		규율에 대한 행정상 집행에 곤란성과 문제점이 나타나거나 예상되는 경우에는 어떠한가			
		집행에 수반한 문제가 가상모형을 통하여 인식가능한가			
		규율의 실행에 관하여 이익대표들 또는 단체로부터 의견이 제시되었는가			
		실행된 규율에 어떠한 이의신청, 재판, 감독절차에 관한 대상이 존재하는가			
		규율의 효력을 발생시킬 수 있는 수단(강제성)이 규정되어 있는가			
		공포와 효력발생간의 충분한 시간적 간격이 규정되어 있는가			
VII. 기타			

제 2 절 유형별 입법평가 기준

사전적, 병행적, 사후적 입법평가 각각에 적용할 수 있는 입법평가 기준을 다음과 같이 마련하는 방법도 있다.

I. 사전적 입법평가의 기준

사전적 입법평가에 적용될 수 있는 평가기준은 <표 5>와 같다. 대기 기준으로 ㉠ 무엇이 문제인지를 분석하는 문제분석, ㉡ 달성하고자 하는 목표를 분석하는 목표분석, ㉢ 어떠한 체계로 구성할 것인지를 분석하는 체계분석, ㉣ 기타로 나눌 수 있다. 기타 부분은 시범적 입법평가를 통하여 3가지의 대기준 이외에 필요한 기준을 마련하면 된다.

사전적 입법평가 기준은 입법평가지 ㉠ 각 기준의 내용을 평가하였는지 여부를 체크한다, ㉡ 각 대안에 대한 입법평가 점수를 체크한다, ㉢ 평가점수가 제일 높은 대안을 최적대안으로 제시하는 순으로 활용할 수 있다.

<표 5> 사전적 입법평가의 기준

대기준	소기준		평가여부		평가점수
			Y	N	
문제분석	실무상의 주요한 문제들을 규율할 필요가 있는가				
	그러한 문제를 규율하는 이유가 무엇인가				
목표분석	규율대안 목표의 명확화 (내지 구체화)	규율대안으로 어떤 목표가 달성되어야 하는가			
		목표들은 서로 어떤 상호연관성을 가지고 있는가(목표들을 계열도로 표현, 예상되는 충돌과 부수효과 등을 설명함)			

제 4 장 입법평가의 기준

대기준	소기준		평가여부		평가점수
			Y	N	
		어떻게 해야 목표를 달성할 수가 있을 것인가			
		목표의 체계적 조직화	무엇이 최상위의 목표인가		
		최상위의 목표를 지원하는 하위목표는 무엇인가			
		어떠한 방법으로 목표 상호간의 중요도를 구분하는가			
		어떠한 조치로 설정된 목표들이 달성가능한가			
체계분석	규율영역의 하부체계는 어떻게 구성되는가(복잡성)				
	규율영역 내에서 계획적인 변경을 할 때 영향을 받는 특정한 부분은 어디인가(예컨대 경제, 사회, 환경 등) 방법론적인 측면에서는 분석대상인 전체 체계의 한도를 정하는 것이 합목적적임. 그러므로 규율영역에 대하여 아주 경미한 영향력을 미치는 범위들은 분석대상에서 제외되어야 함				
	규율범위 상호간에는 어떠한 관계로 정립되어 있는가(혼합성, 예를 들면, 지원, 강화, 모순 등이 어떠한 관계로 정립되어 있는가 하는 점)				
	규율범위 상호간의 결속관계는 어느 정도인가				
기 타	...				

II. 병행적 입법평가의 기준

병행적 입법평가에 적용될 수 있는 평가기준은 <표 6>과 같다. 대

기준으로 ㉠ 목표달성의 가능성, ㉡ 실용성, ㉢ 경제성, ㉣ 조화성, ㉤ 이해가능성, ㉥ 수용성, ㉦ 기타로 나눌 수 있다. 기타 부분은 시범적 입법평가를 통하여 6가지의 대기준 이외에 필요한 기준을 마련하면 된다.

병행적 입법평가 기준은 입법평가지 ㉠ 각 기준의 내용을 평가하였는지 여부를 체크한다, ㉡ 각 대안에 대한 입법평가 점수를 체크한다, ㉢ 평가점수가 제일 높은 대안을 최적대안으로 제시하는 순으로 활용할 수 있다.

<표 6> 병행적 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
목표달성의 가능성	계획된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는가			
실용성	법률안의 전부 또는 일부의 집행이 가능한가(집행가능성)			
	수범자들이 법률안의 전부 또는 일부를 제대로 준수할 수 있는가(준수가능성)			
경제성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함에 있어 비용이 많이 소요되지 않는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함으로써 수범자들이 지불하는 비용은 적절한가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함으로써 국가나 사회가 부담해야 하는 비용은 적절한가			
	서로 다른 수범자들간의 비용과 편익효과가 적절한가			
조화성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정			

제 4 장 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
	이 헌법과 합치되는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정이 다른 상위법령에 적합한가			
	개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않는가			
이해가능성	수법자들이 계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 제대로 이해할 수 있는가			
	수법자들이 계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 준수하거나 이용할 수 있는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정의 구성이 항구적인가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정의 용어가 수법자들이 이해하기 쉽도록 되어 있는가			
수용성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 수법자들이 받아들일 수 있는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정에 대하여 수법자들이 거부하지는 않는가			
기 타	...			

Ⅲ. 사후적 입법평가의 기준

사후적 입법평가에 적용될 수 있는 평가기준은 <표 7>과 같다. 대기준으로 ㉠ 목표달성도, ㉡ 실용성, ㉢ 경제성, ㉣ 조화성, ㉤ 이해가능성, ㉥ 수용성, ㉦ 기타로 나눌 수 있다. 기타 부분은 시범적 입법평가를 통하여 6가지의 대기준 이외에 필요한 기준을 마련하면 된다.

사후적 입법평가 기준은 입법평가지 ㉠ 각 기준의 내용을 평가하였는지 여부를 체크한다, ㉡ 각 대안에 대한 입법평가 점수를 체크한다,

㉔ 평가점수가 제일 높은 대안을 최적대안으로 제시, 즉 현행법을 그대로 유지(維持)할 것인지, 아니면 개정(改正) 내지 폐지(廢止)할 것인지, 만약 개정이 필요하다면 어느 부분을 대상으로 할 것인지에 대한 판단자료로 활용할 수 있다.

<표 7> 사후적 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
목표달성도	계획된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는가			
실용성	법률의 전부 또는 일부가 제대로 집행되었는가(집행가능성)			
	수범자들이 법률의 전부 또는 일부를 제대로 준수하였는가(준수가능성)			
경제성	계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 적용함에 있어 비용이 많이 소요되지 않았는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 적용함으로써 국가나 사회가 부담한 비용이 적절하였는가			
	서로 다른 수범자들간의 비용과 편익효과가 적절하였는가			
조화성	계획된 법률의 전부 또는 일부규정이 헌법에 위반되지 않는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정이 다른 상위법령에 위반되지 않는가			
	개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않는가			
이해가능성	수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 제대로 이해하고 있는가			
	수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 일			

제 4 장 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
	부규정을 제대로 준수하거나 이용하고 있는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정의 구성이 항구적인가			
	수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정의 용어를 쉽게 이해하고 있는가			
수용성	수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 제대로 받아들이고 있는가			
	수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정에 대하여 거부하지 않는가			
기 타	...			

제 5 장 입법평가의 방법

제 1 절 입법평가기준에 따른 평가방법

입법평가의 단계에서 제4장의 입법평가 기준이 확정되고 나면 다음 단계는 객관적이고 합리적으로 평가방법에 따라 그러한 입법평가 기준을 검토해야 한다. 일반적으로 입법평가기준과 평가방법은 다음과 같다.

<표 8> 입법평가기준에 따른 평가방법

평가기준	평가방법
목적달성도	효용가치분석
실용성	인건비추산, 실무검토, 기능도식
경제성	비용결과분석, 급부경로분석, 인건비추산, 비용편익분석
조화성	상호의존성분석, 교차점분석
이해가능성과 수용성	체계성 및 이해가능성 검토

제 2 절 각 평가방법의 내용²³⁾

I. 효용가치 분석

효용가치분석은 다양한 법령의 목표효과를 비교·조사하기 위한 평가절차이다. ‘목적달성도’라는 심사기준을 검토하는데 적합한 평가방법이다.

23) 이하는 박영도, □□입법학 입문□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 565쪽-606쪽의 내용을 참고하여 정리한 것이다.

II. 비용결과 분석

비용결과분석은 법령의 관련규정에 대하여 규율대상자에게 예상되는 부담가중과 부담경감을 일정한 기간 또는 신뢰할 수 있는 기간 동안 화폐적 단위로 조사하고 계산하는 것이다. 이 점에서 비용결과분석은 법규정의 신설 또는 개정으로 인하여 발생하게 될 비용결과를 조사하고, 필요한 경우에는 이러한 결과를 조정하는데 이바지 할 수 있다. 비용결과분석은 다양한 규율대상자들에게 발생하게 될 경제적 부담가중과 부담경감의 발생 및 장래의 효과를 그 유형과 범위로 나누어서 조사한다.

III. 급부경로 분석

급부경로분석은 법령의 규정에 의하여 특정한 담당자들간(예를 들면, 급부완성자와 급부이용자간)의 급부의 이전을 파악하고 조사하는 것을 말한다. 급부경로분석을 통하여 급부경로에서 나오는 부담가중과 부담경감 및 그 결과들이 투명해지게 된다. 이전적 급부는 일반적으로 재정적인 지원 내지 비용환불 등이다. 자문급부, 계획급부 및 행정급부가 이에 속한다. 급부담당자는 일반적으로 국가의 행정기관, 자치단체의 행정기관이 되지만 사인이 급부담당자로 되는 경우도 있다. 예를 들면, 산림과 관련하여 개인이 산림을 소유하고 있는 경우에는 사인이 급부담당자가 된다.

IV. 인건비 추산

인건비추산은 활동분석적 절차로 진행과정의 처리와 이에 필요한 시간에 기초하여 법규정을 집행하기 위하여 필요한 인건비를 조사하고 정렬하는데 도움을 준다. 법규정을 집행함에 있어서는 거의 항상

인력이 투입된다. 새로운 규정이 광범위할 경우에는 부가적인 인력의 필요가 발생할 수 있다.

V. 비용편익 분석

비용편익분석은 어떤 정책의 실시에 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익을 화폐가치로 환산하여 그것을 비교함으로써 당해 정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것이다. 사회적 편익이 사회적 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것이다. 이 분석방법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수하나, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하므로 실제의 편익계산결과는 객관성이 담보되지 않는다.

VI. 체계성 및 이해가능성 분석

법규정의 체계성분석은 법규범의 내부적 구조와 법적 논증의 실제성을 판단하는 것을 말하고, 이해가능성 분석은 용어의 개념적인 명확성과 언어적인 분명함을 판단하는 것을 말한다. 이해가능성 분석에서는 법규범들이 이해가능한지(이해가능성)와 준수가능한지(준수가능성) 여부를 확정해야 한다. 법규정의 본질적 의미내용은 수범자가 인식할 수 있도록 되어야 하고, 법규정은 수범자가 이해가능하도록 전달되어야 한다. 따라서 법규정들은 수범자들에 의하여 쉽게 파악되고 이로써 힘들이지 않고 분별있게 준수할 수 있는 분명한 구성원리에 따라야 한다.

VII. 실무검토

실무검토는 수범자(특히 규범적용자)에 대하여 법규범의 장래의 효력범위에 가깝게 특정한 법령의 관련부분을 실험하기 위한 절차를 말한다. 실무검토는 법률초안을 대상으로 규범의 효력발생 전에 장래에 규범을 집행할 때 원하지 않는 마찰이나 집행의 난점에 관하여 시험을 해야 할 때 적합하다. 그래서 실무검토에서 계획된 법규정들은 행정실무에서 도출된 전형적인 사례나 진행과정에 따라 마치 당해 법률초안이 이미 효력을 발생하고 있는 것처럼 시행된다.

VIII. 상호의존성 분석

상호의존성분석은 상호교차적으로 관련을 맺고 있는 법규정을 조사하고 효력을 판단하기에 적합한 평가방법이다. 특히 관계 규정들간의 조화성에 관한 평가방법이다. 상호의존성분석은 무엇보다도 ‘교차작용’과, ‘조화성’을 심사하기 위한 것으로 법령의 초안단계에서 행하는 것이 바람직하다.

IX. 기능도식

기능도식은 관할권 분배를 심사하기 위한 방법임과 동시에 법적으로 창설된 기관 내에서 잠재적인 마찰을 심사하기 위한 방법이다. 기능도식은 제도화된 담당자를 통하여 법령에 규정된 과제와 과제의 수행을 분석하는 것이다. 규범화된 과제(기능)를 담당자(특정기관, 사람)에게 체계적으로 배열시키고 실행(예를 들면, 결정)함으로써 한계능력, 다면적 관할권, 기능 및 조직화된 역기능성을 확인할 수 있다.

X. 교차점 분석

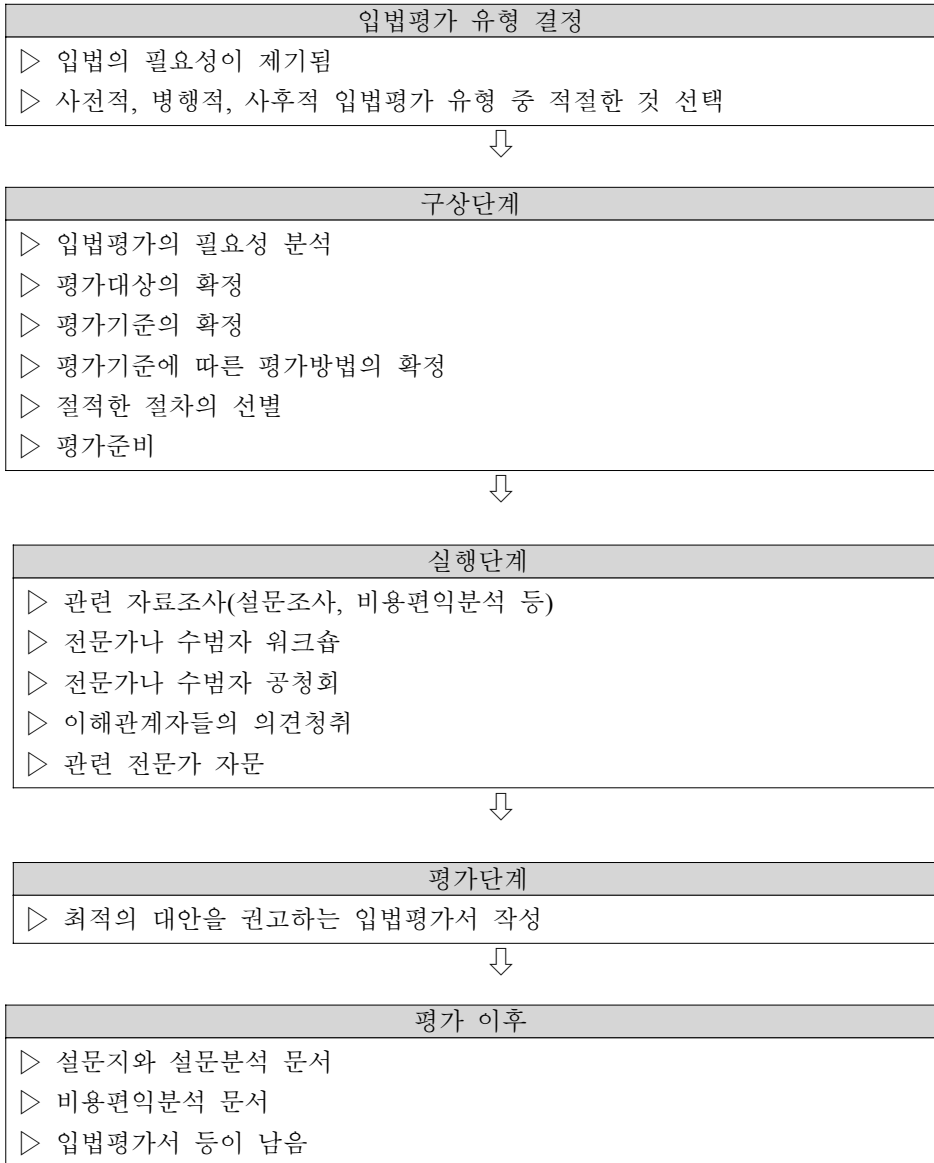
교차점분석은 영역이 서로 유사한 규율범위에 있는 법규정들간의 상호관계의 교차작용을 파악하고 조사하기 위한 방법이다. 교차점분석은 무엇보다도 심사기준들 중 ‘조화성’에 대한 평가에 적합하다. 입법평가에서는 교차점분석을 통하여 새로운 법규정 초안과 다른 법정형화된 규정들간의 관계를 밝혀낼 수 있다. 이처럼 교차점분석은 상호지원하는 효과, 상반되는(갈등적) 효과, 다관할성, 중립성(보완성) 등을 분석하는데 유용하다. 나아가 규정들간의 목표위반성, 타규정들과의 부조화성을 찾아내는데 활용할 수 있다.

제 6 장 입법평가의 절차

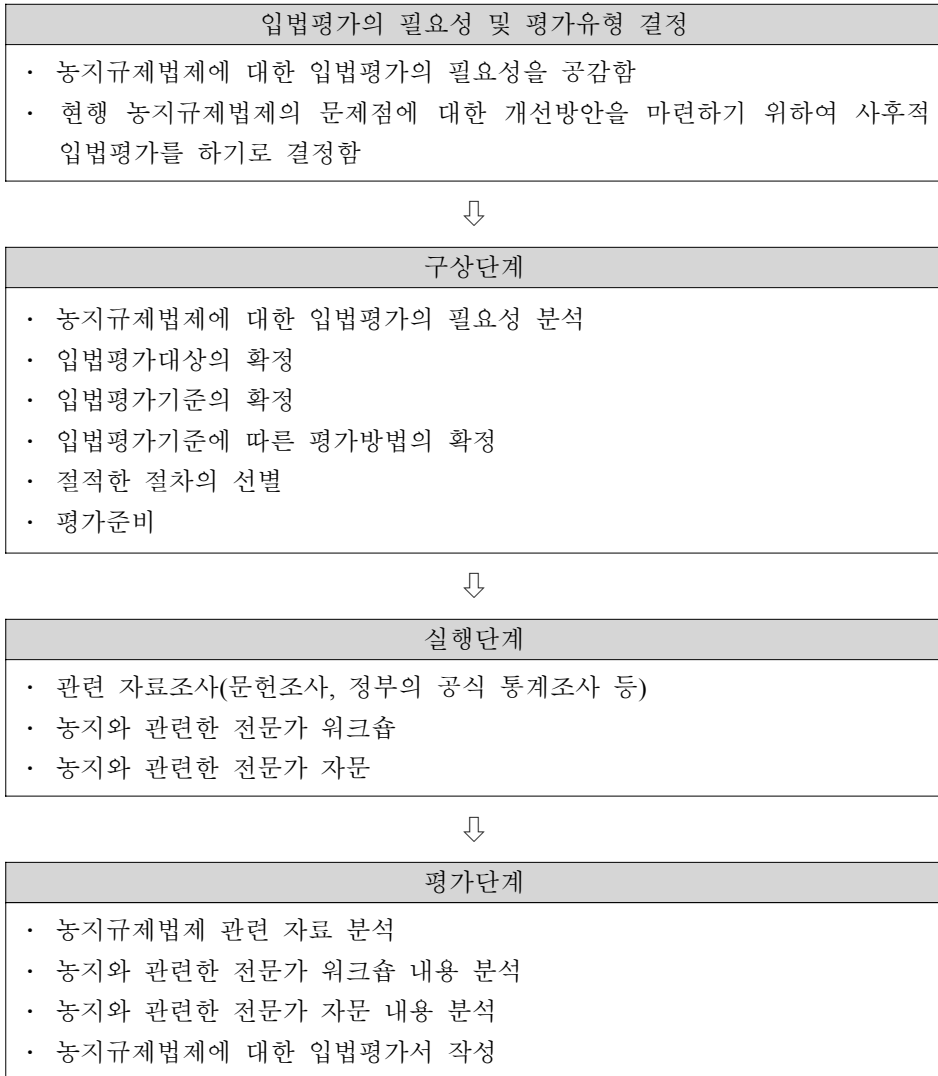
일반적으로 입법평가는 구상단계, 실행단계, 평가단계로 진행된다. 먼저 입법의 필요성이 제기되면, 입법평가의 유형 중 어떤 것을 사용하여 평가를 할 것인지를 결정해야 한다. 그리고 다루고자 하는 평가의 대상을 확정해야 한다. 입법평가의 대상을 가능하면 구체적이고 명확하게 확정하는 것이 평가에 유리하다. 입법평가의 대상이 결정되고 나면 그것을 평가할 기준을 확정할 필요가 있다. 평가기준에 앞서 설명한 것처럼 일반적인 기준에 따라서 할 수도 있고, 유형별 평가기준에 따라 할 수도 있다. 평가기준이 확정되고 나면 평가기준의 내용을 평가할 방법을 확정해야 한다. 입법평가의 방법으로는 ㉠ 효용가치 분석, ㉡ 비용결과 분석, ㉢ 급부경로 분석, ㉣ 인건비 추산, ㉤ 비용편익분석, ㉥ 체계성 및 이해가능성 분석, ㉦ 실무검토, ㉧ 상호의존성 분석, ㉨ 기능도식, ㉩ 교차점 분석 등이 있다(입법평가방법에 대한 자세한 내용은 제5장 참고). 입법평가의 대상, 기준, 방법 등이 확정되고 나면, 이제 관련 자료를 조사하거나 워크숍, 공청회 등을 통하여 입법평가를 실행한다. 이후 최적의 대안을 권고하는 입법평가서를 작성하면 입법평가의 모든 절차는 끝나게 된다. 이상의 모든 입법평가 절차가 끝나면 입법평가서를 비롯하여 설문지와 설문분석 문서, 비용편익분석 문서 등이 각각 자료로 남게 된다. 그러나 현재 한국법제연구원 입법평가연구센터의 연구에서는 연구체계상 종합적인 ‘입법평가연구보고서’ 하나에 모든 내용이 수록되어 있다.

이상의 입법평가에 관한 전반적 흐름도를 정리하면 다음과 같다.

제 6 장 입법평가의 절차



예를 들어 농지규제법제에 대한 입법평가를 실시할 경우 다음과 같은 절차에 따르게 된다.



제 7 장 입법평가서 및 작성요령

앞에서 살펴본 것처럼 입법평가서는 설문분석서, 비용편익분석서 등과는 다른 자료이다. 입법평가 이후에는 입법평가서를 비롯하여 설문분석서, 비용편익분석서 등이 자료로 남게 된다.

입법평가서의 내용(항목, 기재사항 등)은 입법평가의 유형에 따라(사전적 입법평가·병행적 입법평가·사후적 입법평가) 조금씩 달라질 수 있다. 그러나 대체로 입법평가의 대상, 입법평가자, 입법평가의 필요성, 입법평가의 방법, 입법평가의 절차, 대안 및 한계 등이 입법평가서의 주요 내용이 될 것이다. 입법평가서는 가능한 30매 이내로 하되, 비기술적인 언어로 간단하게 정리하는 것이 좋다.

<표 9> 입법평가서 및 작성요령

입법평가서		
1. 입법평가의 대상	▷ 입법평가의 대상을 기재함	
2. 입법평가자	▷ 연구자를 기재함	
3. 입법평가의 필요성	▷ 대상입법의 평가가 필요한 이유를 기재함	
4. 입법평가의 방법	▷ 입법평가 방법론(비교법적 방법, 법사회학적 방법, 법경제학적 방법 등)을 제시함	
5. 입법평가의 절차	▷ 평가기간, 자문, 워크숍, 이해관계자와의 협의, 설문조사 등을 기재	
6. 대안 및 한계	대안	▷ 각 대안을 제시하고 최적의 대안을 권고함 ▷ 아무런 대안이 존재하지 않을 경우에는 무대안(無代案)으로 처리함
	한계	▷ 입법평가시 한계(시간적 한계, 방법론상의 한계 등), 제약 등이 존재하였을 경우에는 그것을 기재함

2008년에 수행되었던 개인정보보호법제에 관한 입법평가서와 2009년에 수행되었던 농지규제법제에 대한 입법평가서는 이상의 입법평가서 및 작성요령에 따라 다음과 같이 작성되었다.

<표 10> 개인정보보호법제에 관한 입법평가서 작성 사례24)

입법평가서	
1. 입법평가의 대상	개인정보보호법 ○ 개인정보보호의 입법체계 ○ 개인정보처리의 입법기준 ○ 개인정보보호의 집행체계
2. 입법평가자	○ 연구책임자: 성낙인, 이인호, 김수용 ○ 공동연구자: 권건보, 김삼용, 이지은, 김주영 손형섭, 박진우, 김송옥
3. 입법평가의 필요성	○ 우리나라에서 개인정보처리에 관하여 규율한 최초의 입법은 1980년 12월 18일에 제정·공포된 『형의 실효 등에 관한 법률』(1980. 12. 18. 시행)임. 이 법률은 범죄기록의 작성 및 관리에 관한 사항을 정한 것으로 엄밀히 말하면 개인정보보호법이라기보다는 비밀보호법에 해당함 ○ 개인정보처리(수집·이용·제공)와 관련하여 정보주체의 권리와 이익을 보호하면서 개인정보의 처리를 가능하게 한 본격적인 의미의 개인정보보호법은 1994년 1월 7일에 공포된 『공공기관의 개인정보보호에 관한 법률』(1995. 1. 8. 시행)임. 이 법률은 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보데이터베이스의 운영과 관련하여 개인정보의 수집·이용·제공의 허용기준과 그 처리의 절차적 요건 등을 정하고 있음 ○ 민간부문에서 개인정보의 이용과 보호를 조화시키고자 한 개인정보보호법은 1995년 1월 5일에 공포

24) 성낙인·이인호·김수용·권건보·김삼용·이지은·김주영·손형섭·박진우·김송옥, □□개인정보보호법제에 관한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 참고.

입법평가서	
	<p>된 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률』(1995. 7. 6. 시행)임. 이 법률은 신용정보업을 건전하게 육성하고 신용정보의 효율적 이용과 체계적 관리를 기하며, 신용정보의 오·남용으로부터 개인의 프라이버시 등을 적절하게 보호함으로써 건전한 신용질서의 확립에 이바지함을 목적으로 제정되었음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 이상의 개인정보보호법 이외에도 현재 개인정보보호와 관련하여 상당히 많은 법률이 산재해 있음 ○ 다양한 개인정보보호법과 비밀보호법이 존재하고 있지만, 일반국민들은 개인정보처리와 관련하여 자신들의 프라이버시가 제대로 보호받고 있지 못하다는 인식이 널리 확산되어 있음. 역으로 강력한 개인정보보호법제로 인하여 사회적으로 필요한 개인정보의 유통이 합법적으로 이루어지지 못한 채 음성적으로 혹은 불법적으로 유통되고 있음. 이처럼 개인정보의 이용과 보호의 문제는 그것을 바라보는 관점에 따라 또는 프라이버시에 대한 인식의 차이에 따라 매우 현격한 차이를 보이고 있음 ○ 개인정보의 이용과 보호를 어떻게 규율할 것인가는 개인정보처리의 효용성과 위험성을 어떻게 평가하느냐에 달려 있음. 현재 실시되고 있는 많은 개인정보보호법과 비밀보호법은 이러한 평가에 입각하여 마련된 것이지만, 그 내용을 면밀히 분석해 보면 체계성이 결여되어 있거나, 이용과 보호의 균형이 맞지 않는 경우가 많음. 이것은 개인정보처리의 효용성과 위험성에 대하여 정확한 평가에 기초하여 마련되지 않았기 때문임. 이러한 상황 속에서 개인정보의 수집·이용·제공을 규율하고 있는 여러 개인정보보호법과 비밀보호법들을 총체적으로 점검해 볼 필요성이 있음
4. 입법평가의 방법	<p style="text-align: center;">문헌조사</p> <p>개인정보보호법제의 입법체계와 개인정보의 이용과 보호에 관한 선행연구에 대한 문헌조사를 함</p>

제 7 장 입법평가서 및 작성요령

입법평가서		
	규범적 분석	복잡하게 얽혀 있는 개인정보보호법제들을 분석하여 체계성을 부여하고, 개인정보의 이용과 보호의 합리적인 조화와 균형을 모색함(현행의 개인정보보호법제에 대한 사후적 입법평가를 먼저 실시한 뒤, 행정안전부의 입법예고안 등에 대한 병행적 입법평가를 실시함)
	비교법적 분석	선진각국의 개인정보보호법제에 대한 비교법적 고찰을 함. 특히 일본은 2000년에 개인정보보호법이 시행되고 난 이후 시행결과에 대한 평가작업을 지속적으로 진행하고 있음. 따라서 우리나라의 개인정보보호법제에 관한 입법평가에 중요한 참고자료로 활용할 수 있을 것임
	실험적·경험적 분석	일반인들과 전문가들이 개인정보보호법제의 입법체계와 개인정보의 이용과 보호에 관하여 어떻게 이해하고 있는지를 조사하기 위하여 전국 성인남녀 1000명, 전문가 41명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그것을 분석함
	비용·효과 분석	입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용하지만, 이 평가에서는 의미있게 분석하지 못하였음. 다만 공공기관과 기업에서 이루어지는 개인정보처리 실태를 파악하고 각 부문에서 개인정보처리가 갖는 효용성과 위험성에 대한 평가를 실시하였음. 또한 개인정보처리의 입법기준에 대한 병행적 입법평가를 하는 가운데 법경제학적 차원의 비용·효과분석은 아니지만 행정안전부의 입법예고안의 개별적인 기준들이 사후에 적용될 경우, 어떠한 사회적 파장과 효과가 나타나게 될 것인지에 대한 효과분석을 시도함
5. 입법평가의 절차	평가기간	2008. 4. 21.-10. 31.(총 6.4개월)

입법평가서																								
설문조사	<p>워크숍 등</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍(총 8회 실시) ○ 최종심의회: 2008. 10. 13. 																							
	<p>일반인 설문조사</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 조사방법: HRC 마스터 패널을 이용한 온라인 조사 ○ 조사대상: 전국 성인 남녀 만20세~50세 ○ 표본크기: 1000명 ○ 표본구성 <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>20대</th> <th>30대</th> <th>40대</th> <th>50대</th> <th>계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>남성</td> <td>125</td> <td>145</td> <td>143</td> <td>96</td> <td>509</td> </tr> <tr> <td>여성</td> <td>117</td> <td>140</td> <td>138</td> <td>96</td> <td>491</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>242</td> <td>285</td> <td>281</td> <td>192</td> <td>1000</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> * 표본구성은 2007년 통계청 인구센서스 자료에 근거하여 구성하였음 ○ 표본추출방법: 표본 할당 추출 (Quota Sampling) ○ 조사기간: 2008년 9월 2일~2008년 9월 8일 ○ 표본오차: 95% 신뢰수준에서 ±3.1% 		20대	30대	40대	50대	계	남성	125	145	143	96	509	여성	117	140	138	96	491	계	242	285	281	192
	20대	30대	40대	50대	계																			
남성	125	145	143	96	509																			
여성	117	140	138	96	491																			
계	242	285	281	192	1000																			
전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사방법: HRC 마스터 패널을 이용한 온라인 조사 ○ 조사대상: 전국 개인정보보호관련 전문가 ○ 표본크기: 41명 ○ 표본구성 <table border="1"> <tbody> <tr> <td rowspan="2">성별</td> <td>남</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>여</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">근무기간</td> <td>1년 미만</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>1~5년 미만</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>5~10년 미만</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>10년 이상</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">근무직장</td> <td>기업</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>법학교수</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>법실무</td> <td>12</td> </tr> </tbody> </table>	성별	남	36	여	5	근무기간	1년 미만	8	1~5년 미만	20	5~10년 미만	7	10년 이상	6	근무직장	기업	13	법학교수	16	법실무	12		
성별	남		36																					
	여	5																						
근무기간	1년 미만	8																						
	1~5년 미만	20																						
	5~10년 미만	7																						
	10년 이상	6																						
근무직장	기업	13																						
	법학교수	16																						
	법실무	12																						

입법평가서		
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 표본추출방법: 표본 할당 추출 (Quota Sampling) ○ 조사기간: 2008년 9월 9일~ 2008년 9월 18일
6. 대안 및 한계	대안	<p>개인정보보호의 입법체계</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대안 1: 분리형 일반법의 제정 ○ 대안 2: 통합형 일반법의 제정 ○ 대안 3: 통합형 기본법의 제정 ○ 권고: 법적 보호의 공백(효율성), 법제 정비의 소요비용(비용), 법집행과정의 용이성(적용 적합성), 수법자의 이해가능성(친숙성) 등을 기준으로 각 대안을 비교분석한 결과 통합형 일반법체계가 가장 유리하였음. 입법정책적으로 공·사 부문의 통합형 입법을 지향하고, 정보통신망법의 개인정보보호 관련 규정을 삭제하며, 부문별로 특칙을 두는 것이 필요함
		<p>개인정보처리의 입법기준</p> <p>기본개념의 정의규정에 대한 수정대안, 수집·이용·제공의 허용기준에 대한 수정대안, 수집·이용·제공의 절차적 요건에 대한 수정대안, 공공기관의 개인정보처리기준에 대한 권고 제시(제6편 제2장 참고)</p>
		<p>개인정보보호의 집행체계</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대안 1: 국가인권위원회의 한 부서로 하는 방안 ○ 대안 2: 대통령 소속 독립위원회의 설치방안 ○ 대안 3: 중앙행정기관화의 방안 ○ 권고: 개인정보보호의 정책이 실효적인 집행력을 확보하기 위해서는 정부와 분리된 독자적인 기구를 설치하기보다는 정부기구로 존속하게 하는 것이 더 나을 것임. 다만 임기제, 징계와 소추의

입법평가서	
	<p>엄격한 제한, 정치적 중립성 보장, 의견제시, 조사권, 시정명령 등의 실질적 감독권한 보장 등을 통해 개인정보보호기구의 자율성과 독자성이 확보될 수 있도록 해야 할 것임. 이러한 기능적 독립성을 확보하는 것을 전제로 할 때, 국무총리 직속기구로 개인정보보호위원회를 설치·운영하는 것이 타당할 것임. 그리고 통합감독기구를 중심으로 감독기능을 일원화할 필요가 있음(구체적인 수정안은 제6편 제3장 제2절 참고)</p>
한 계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간적 한계: 개인정보보호법에 관한 입법평가팀이 구성되어 개인정보보호법에 대한 문제점 분석, 공동연구자들간의 업무분담, 일반인과 전문가들에 대한 설문조사 및 분석, 입법평가서 작성 등을 하기에는 연구기간(약 6개월)이 너무 짧았음 ○ 비용·효과분석에 대한 한계: 입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용함. 이 평가에서는 공공기관과 기업에서 이루어지는 개인정보처리 실태를 파악하고 각 부문에서 개인정보처리가 갖는 효용성과 위험성에 대한 평가를 실시하였음. 또한 개인정보처리의 입법기준에 대한 병행적 입법평가를 하는 가운데 범경제학적 차원의 비용·효과분석은 아니지만 행정안전부의 입법 예고안의 개별적인 기준들이 사후에 적용될 경우, 어떠한 사회적 파장과 효과가 나타나게 될 것인지에 대한 효과분석을 시도함. 그러나 여러 가지 한계(시간과 비용·효과분석에 대한 전문가의 한계)로 인하여 비용·효과분석을 제대로 실시하지 못했음

<표 11> 농지규제법제에 대한 입법평가서 작성 사례25)

입법평가서	
1. 입법평가의 대상	<p>농지규제법제</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유제도 ○ 농지임대차제도 ○ 농지취득자격증명제도 ○ 농지보전제도 ○ 농지이용관리제도 ○ 농지전용제도 ○ 쌀소득직접지불제도 ○ 종중의 농지소유제한제도 ○ 농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌
2. 입법평가자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구책임자: 김수용 ○ 공동연구자: 사동천, 류창호
3. 입법평가의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법의 원칙에 따라 농지규제법제에서는 농지를 직접 농업경영에 참여하는 경우에만 농지소유를 허용하고 있음. 그러나 현실적으로는 비농업인이 편법적으로 농지를 소유하는 사례가 다수 존재할 뿐만 아니라 투기목적으로 사용하는 경우가 많이 있음 ○ 종중은 원칙적으로 농업인이 아니기 때문에 농지소유가 제한됨. 전통적으로 종중재산인 농지는 명의신탁된 사례가 많음. 명의신탁된 종중명의로 환원할 경우 경자유전의 원칙에 의해 종중명의로 등기가 제한됨. 이로 인하여 종중 소유의 농지가 명의수탁자에 의해 임의로 처분되는 경우가 빈번함 ○ 경자유전의 원칙과 농지소유상한제의 실효성을 위해서는 농지의 소유권 취득시 농지취득자격증명을 필요로 함. 판례는 농지취득자격증명이 없는 경우에도 농지매매의 채권적 효력은 인정하고 물권적 효력만 부정함. 따라서 농지취득자격증명을 취득하지 못한 매수인은 소유권등기를 하지 못하지만 농지를 적법하게 점유하고 수확한 농산물

입법평가서			
	<p>을 보유할 수 있는 등 그 실효성이 약화되어 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행의 쌀소득직접지불제도는 현실을 제대로 반영하고 있지 못하여 개선이 필요함 ○ 이상과 같이 현행의 농지관련법제는 많은 문제점을 가지고 있음. 입법평가를 통하여 문제점을 진단하고 최적의 개선방안을 제시하려고 함 		
4. 입법평가의 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문헌조사·분석 ○ 정부 통계조사·분석 ○ 비교법적 검토 ○ 규범적 분석 ○ 워크숍 ○ 전문가 자문 		
5. 입법평가의 절차	평가기간	2009. 4. 1.-10. 31.(총 7개월)	
	워크숍 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍 (총 5회 실시) ○ 최종심의: 2008. 10. 30. 	
6. 대안 및 한계	최적의 대안	농지소유제도	
		<table border="1"> <tr> <td>농지법 제2조 제4호</td> <td>○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음</td> </tr> </table>	농지법 제2조 제4호
	농지법 제2조 제4호	○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음	
	비농업인의 예외적 농지소유 허용	○ 상속농지일지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용하지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제 22조상의 농지의 세분화를 방지함	
농지임대차제도	○ 서면계약의 원칙이 준수되도록 하여야 함		

입법평가서	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단기임대차기간(5년)에 관한 규정의 신설이 필요함 ○ 농지임차인에게 계약갱신 요구권 부여
	농지취득자격증명제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후감독체계, 행정형벌과 이행강제금을 좀 더 강화할 필요가 있음 ○ 사기 등 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우까지 유효하게 농지소유권을 취득할 수 있게 하고, 행정처분명령의 대상이기는 하지만 한국농촌공사에 3년간 임대함으로써 투기의 목적을 합법적으로 달성할 수 있도록 규정한 것은 기형적 입법임
	농지보전제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 원칙적으로 농지가 아님. 따라서 농지를 “지목이 농지이거나 농지가 아닌 경우에도 실제로 경작에 이용되는 토지”로 정의규정을 개정할 필요가 있음 ○ 최소한 합법적으로 농지를 소유한 비농업인이 농지를 방치하는 경우 강제처분을 명할 수 있게 하는 규정을 신설할 필요가 있음 ○ 농지전용시 대체농지의 개발이 필요함
농지이용관리제도	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌생활 환경을 정비하고 농외 소득원을 개발하여 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토계획단계에서부터 이루어져야 함 	

입법평가서	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 농촌지역에서는 서로 다른 용도의 토지이용이 상충되는 사례가 빈번함. 이것을 방지하기 위하여 농지의 용도지역에 대한 근본적인 구분체계 개편이 있어야 할 것임 ○ 새로 정비되는 계획체계의 실효성을 확보하기 위하여 농지용도 구분별로 행위제한을 설정할 필요가 있음
	농지전용제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심적 제도임. 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지소유자가 감수하게 되는 상대적 손실을 보상하는 지원제도가 필요함 ○ 농지보전을 위하여 농업진흥지역에 설치하는 농산물 가공·건조·창고시설 및 농업인 공동편의시설은 구역을 지정하여 집단적으로 설치하는 방안이 요구됨 ○ 농지전용허가제도에 의해 많은 농지가 전용되었음. 농지를 보전하고 투기적 농지수요를 차단하기 위해서는 농지전용의 내용을 엄격하게 하고 전용요건을 강화할 필요가 있음
	쌀소득직접지불제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경영의 개념에서 탈법적 수단으로 농지를 소유하는 것을 막기 위하여 농업인과 농업법인으로 구분하여 명시할 필요가 있음 ○ 1000제곱미터 이하 규모의 주말농장용 토지매입 허용, 비농업인 상속자의 농지소유규모 확대, 8년 이상 경작 후 이농한 자의 농지소유규모 확대 등

입법평가서	
	<p>농지구모화정책에 반하는 규정들을 개정할 필요가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 위반행위에 대한 처벌을 강화하고 부정한 방법으로 농지를 취득한 자에 대해서는 전매차익까지 환수할 수 있도록 하는 장치를 마련할 필요가 있음
	중중의 농지소유제한제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법상 위토의 범위를 한정하여 중중의 농지소유를 명문으로 인정할 필요가 있음 ○ 중중의 농지소유 필요성을 반영하여 농지법 제6조를 개정할 필요가 있음. 이를 위하여 농지법 제6조 제2항 제10호에서 별도의 사목을 신설하여 ‘중중이 공동선조의 봉제사, 분묘수효 또는 친목도모를 목적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우’를 ‘자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 농지’로서 소유할 수 있도록 허용할 필요가 있음 ○ 중중이 소유하는 농지의 위탁경영 및 농지법 제23조를 개정하여 중중 소유 농지의 임대차·사용대차를 아울러 허용할 필요가 있음 ○ 농지법 제6조에서 중중의 농지소유를 부분적으로 허용하는 경우에 농지의 취득만을 목적으로 하는 중중의 난립이 예상될 수 있으므로, 이를 규제하기 위하여 농지법 시행령에서 중중의 정관과 중중원의 수 등의 자격요건을 명시할 필요가 있음

입법평가서	
	<p>농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지투기의 범죄는 경제사범으로서 그 실효성을 거두기 위해서는 보다 강력한 처벌규정을 둘 필요가 있음
한 계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간적 한계: 농지와 관련하여 많은 문제점이 존재함. 입법평가팀이 구성되어 농지규제법제에 대한 문제점 분석, 공동연구자들간의 업무분담, 전문가 자문, 워크숍, 입법평가서 작성 등을 하기에는 7개월의 기간이 짧았음 ○ 비용·효과분석에 대한 한계: 입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용함. 이번 평가에서는 비용·효과분석을 하지 못했음

25) 김수용·사동천·류창호, □□농지규제법제에 대한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 참고.

제 8 장 입법평가의 한계와 향후 과제

현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가가 제도화되고 성공하기 위해서는 다음과 같은 한계와 과제를 우선적으로 해결하는 것이 중요하다.

① 먼저 입법평가를 할 평가자와 평가기준 그리고 평가기준을 측정할 수 있는 다양한 방법론을 개발할 필요가 있다. 독일은 입법평가의 기준을 평가하는 방법으로 전문가나 수범자에 대한 워크숍, 이용가치 분석, 가상법정절차, 비용편익분석, 표준비용모델, 델피 여론조사, 모의실험, 실무검토, 급부경로분석 등 다양한 방법론을 통하여 입법의 과학화를 추구하고 있다.

② 입법평가의 최종목표는 ‘보다 나은 입법을 만드는 것’이다. 이를 위하여 그동안 직관(直觀)으로 진행되어 왔던 입법에 대하여 사회과학적 방법을 동원하여 입법의 과학화를 추구하는 것이다. 보다 나은 입법을 제·개정하기 위하여 사회과학적 방법, 즉 법정정책적 방법, 법사회학적 방법, 법경제학적 방법 등이 동원되는 것이다. 입법평가의 목적이 달성하기 위해서는 입법을 평가할 수 있는 사회과학적 방법론과 이러한 방법을 통하여 조사하고 평가할 평가자가 필요하다. 그러나 아직까지 우리나라의 현실은 그러하지 못하다.

③ 현재 우리나라는 입법학을 포함하여 입법평가를 담당할 인력이 부족한 형편이다. 입법평가는 그 특성상 학제간 연구가 필수적이다. 따라서 입법과 관련한 인접학문의 기반을 충분히 확보하는 것이 중요하다. 앞으로 대학교나 실무에서 입법학을 비롯하여 법경제학, 법사회학, 법정정책학 등과 관련한 전문가를 양성할 필요가 있다.

④ 2000년 초에 입법평가가 우리나라에 소개된 이후 그동안 입법평가에 관한 많은 연구가 진행되었다. 그리고 최근에는 입법평가의 제도화문제가 논의되고 있다. 그러나 현재의 상태에서 입법평가의 제도

화문제는 시기상조라고 생각한다. 왜냐하면 현재 우리나라에는 입법평가와 유사한 규제영향평가제도, 환경영향평가제도, 부패영향평가제도, 성별영향평가제도 등이 실시되고 있기 때문이다. 따라서 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도와 입법평가의 관계를 충분히 검토한 이후에 입법평가의 제도화문제를 논의하는 것이 타당할 것이다.

⑤ 마지막으로 입법평가는 입법과 관련된 것으로서 우리나라의 입법환경, 입법문화에 적합하도록 디자인하는 것이 중요하다.

제 9 장 입법평가지침

입법평가지침은 입법평가를 실시하기 위한 안내서로서 이상의 논의들을 중심으로 입법평가지 필요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

제 1 절 입법평가의 개요

I. 입법평가지침의 의의

입법평가지침은 한국법제연구원 입법평가연구센터의 중장기 연구계획에 따라 입법평가사업을 효율적으로 추진하기 위하여 입법평가의 개념, 기준, 평가방법, 평가절차, 입법평가서와 입법평가서의 작성요령 등 입법평가와 관련한 안내서임

II. 입법평가의 개념

입법평가의 개념은 그것을 실시하고 있는 각 국가들마다 다르게 사용되고 있음. 즉 입법평가의 개념은 개별 국가의 입법환경 내지 입법문화에 따라 다를 수 있음. 입법평가의 목적과 중요한 개념요소를 정리하면 다음과 같음

1. 목 적: 보다 나은 입법을 만드는 것

- ▷ 입법평가의 중요한 목적은 보다 나은 입법(Better Law)을 만드는 것임
- ▷ 보다 나은 입법을 위하여 사회과학적 방법을 통하여 입법의 과학화를 추구하는 것임

- ▷ 입법의 과학화(효율성, 실효성, 실용성, 규범성 등)를 위하여 법경제학적 방법, 법사회학적 방법, 법정책학적 방법, 비교법적 방법, 법철학적 방법 등이 사용됨
- ▷ 입법평가의 방법으로 비용편익분석이 많이 사용되고 있지만, 그것뿐만 아니라 규범적 분석(합헌성 여부에 대한 분석, 규범체계에 대한 분석 등)도 함께 해야 함

2. 중요한 개념요소

- ▶ 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 것임
 - ▷ 대륙법계 국가의 입법평가제도나 영미법계 국가의 규제영향분석제도가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 사전에 예방하고 사후에 억제하기 위한 것이다. 입법평가의 목적은 보다 나은 입법을 하는 것임
- ▶ 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 다루는 대상 등이 다를 뿐 같은 목적의 제도임
 - ▷ 지나친 규제나 입법을 개선하기 위하여 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를 취하고 있음
 - ▷ 두 제도는 각 국의 입법환경에 따라 다루는 대상이나 방법 등이 다를 뿐 기본적으로 같은 목적을 지닌 제도임
 - ▷ 따라서 현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가연구에서는 이 부분을 고려함. 왜냐하면 우리나라는 이미 행정규제기본법을 통하여 규제영향분석제도를 실시하고 있기 때문임

- ▶ 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아님
 - ▷ 입법평가는 ‘입법’을 평가하는 것임. 그런데 여기서 입법이 무엇을 의미하는가에 따라 입법평가의 대상 내지 범위는 달라지게 됨
 - ※ 일반적으로 입법은 형식적 의미와 실질적 의미로 나눌 수 있음. 형식적 의미의 입법은 입법부가 입법절차에 따라서 법률의 형식을 갖춘 규범을 제정하는 것을 말하고, 실질적 의미의 입법은 국가기관이 일반적·추상적 법규범을 제정하는 것을 말함. 입법을 이렇게 이해할 때, 입법이라 함은 입법자(내지 입법기구)가, 어떠한 원칙과 동기(입법의 원칙과 동기)하에, 어떠한 기술(입법방법, 입법기술)로, 어떠한 과정(입법과정)을 통하여 법규범을 정립하는 것을 의미함. 이러한 입법작용 중 어떠한 부분을 대상으로 하느냐에 따라서 입법평가의 개념이 달라질 수 있음
 - ▷ 입법평가의 대상은 입법으로서 여기에는 헌법이 포함되지 않음. 즉 헌법은 평가의 기준이지 대상이 아님. 물론 헌법에 규정되어 있는 각종 절차규정 등은 평가의 대상이 될 수도 있을 것임. 그러나 원칙적으로 헌법은 평가의 기준으로 보아야 할 것임
- ▶ 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임
 - ▷ 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 대상은 입법부와 행정부의 입법임
 - ▷ 그러나 지방자치단체의 의회에서 제정한 조례가 주민들의 권리와 자유를 제한하거나 보호하고 증진하는 경우에는 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임

- ▷ 다만 입법평가를 제도화하는 과정에서는 먼저 입법부와 행정부의 입법을 대상으로 하고, 그것이 정착된 이후에 조례에 대해서도 입법평가를 하는 것이 타당할 것임
- ▶ 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아님
 - ▷ 입법평가는 입법자가 행한 의사결정을 직·간접적으로 평가하는 것임
 - ▷ 권력분립의 원칙에 따를 때, 입법은 입법자의 권한에 속하는 것으로서 입법자가 행한 의사결정을 다른 누군가(또는 기관)가 다시 결정(평가)할 경우, 권력분립의 원칙에 위배되고 입법자의 의사결정을 침해할 소지가 있음. 즉 입법평가의 구속력이 문제가 될 수 있음
 - ▷ 이와 관련하여 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아니라고 할 것임
 - ▷ 또한 입법평가기관이 작성한 입법평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료가 될 뿐 그 자체가 입법자의 입법을 대체하지는 못할 것임
- ▶ 입법평가의 개념과 제도화 등은 우리나라 입법환경에 맞게 정립되어야 할 것임
 - ▷ 세계 각국은 자신들의 입법환경에 따라 입법관련 평가제도를 취하고 있음
 - ▷ 따라서 스위스나 독일을 중심으로 실시되고 있는 입법평가를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 문제가 있음

- ▷ 입법평가는 우리나라의 입법체도가 가지고 있는 문제점을 보완하는 방안의 하나로 논의되어야 할 것임
- ▷ 향후 입법평가의 개념 정립과 제도화는 이상에서 제시한 목적과 중요한 개념요소를 가지고 우리나라의 입법환경에 맞게 디자인할 필요가 있음

3. 잠정적 입법평가의 개념

- ▷ 현재 우리나라의 입법평가 논의는 각양각색으로 전개되고 있음
- ▷ 그러나 대체로 ‘보다 나은 입법을 위하여 구체적 법규범의 제·개정과정에서 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하고 사후에 효과적으로 억제하기 위한 것’이라는 점에 대해서는 일치를 보이고 있음
- ▷ 따라서 이러한 잠정적 입법평가 개념 내지 대상을 가지고 시범적 입법평가를 실시할 필요가 있음

Ⅲ. 입법평가의 논의배경

- ▶ 현재 우리나라에서 입법평가로 번역되어 사용되고 있는 *Gesetzesfolgenabschätzung*, *Gesetzesevaluation*은 1980년대부터 독일과 스위스 등에서 논의가 진행되었음
- ▶ 입법평가제도가 1980년대에 논의된 배경은
 - ▷ 현대에 와서 국민생활에 대한 국가의 역할이 확대·강화되었기 때문임
 - ▷ 국가역할의 확대·강화는 국민생활 전반에 걸친 규범화를 필요로 하게 됨. 그 결과 규범의 홍수(Normenflut), 조문의 복잡화(Paragrafendickicht) 현상을 초래함. 또한 규범이 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로는 저하되는 현상을 가져왔음

- ▷ 이러한 문제점을 해결하기 위하여 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제할 수 있는 방법이 강구되었음
- ▷ 그 이외에도 범규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, 입법결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성, 입법자의 예측·관찰 및 사후개선의무의 등장으로 입법평가제도에 대한 논의가 진행되었음

IV. 우리나라의 입법평가 논의현황

1. 입법평가 소개기

- ▶ 입법평가가 우리나라에 본격적으로 소개된 것은 2000년 초부터임
 - ▷ 2002년에 박영도와 신상환은 독일과 스위스의 입법평가를 소개하였음
 - ※ 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, □□법제□□ 제531호, 2002. 3; 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, □□입법학 연구□□ 제2집, 2002. 3; 신상환, 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」, □□법제□□ 제540호, 2002. 12
- ▶ 2000년 초에 입법평가가 소개된 이후 많은 연구가 진행되고 있음. 특히 2006년 12월에 한국법제연구원의 입법평가연구TF팀이 구성됨으로써 주요국가의 입법평가제도, 이론 등에 대한 활발한 논의가 진행되었고 많은 연구보고서가 발간되었음

2. 시범적 운영기

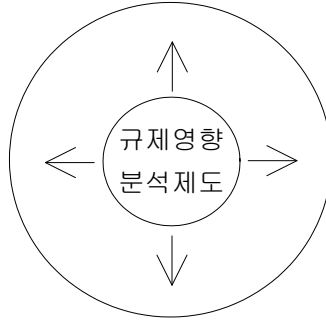
- ▶ 현재 한국법제연구원을 비롯하여 국회, 법제처 등에서 입법평가에 대한 관심을 가지고 연구를 진행하고 있음

- ▶ 특히 한국법제연구원에서는 2006년 12월에 입법평가연구TF팀을 구성하여 입법평가에 대한 이론, 방법, 사례연구, 기법 등에 대한 연구를 하고 있음. 2007년 1월부터는 입법평가연구TF팀이 입법평가연구센터로 확대되었음
- ▶ 그동안 주요 국가의 입법평가제도에 대한 소개와 이론에 대해서는 많은 연구가 진행되었음
- ▶ 한국법제연구원 입법평가연구센터에서는 2008년에 개인정보보호 법제에 관한 입법평가와 각종 규제관련 법제에 대한 입법평가 등을 시작으로 현재 시범적 입법평가를 활발하게 진행하고 있음 (연구성과에 대해서는 【부록: 입법평가 연구 현황(2002~2009) 참고])

3. 제도화에 대한 논의

- ▶ 최근에는 입법평가의 제도문제가 다루어지고 있음
- ▶ 입법평가의 제도화에 대해서는 4가지의 방안을 고려할 수 있음
 - 1) 제1안: 규제영향분석제도를 확대·개정하는 방안
 - ▷ 이 안은 영미법계 국가의 규제영향평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 기본적으로 같은 제도로 보는 입장임
 - ▷ 우리나라에서는 이미 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 실시하고 있으므로 대륙법계 국가의 입법평가를 새롭게 논의하거나 제도화하는 것은 문제가 있다고 보고, 필요하다면 규제영향분석제도를 확대·개정하자는 것임

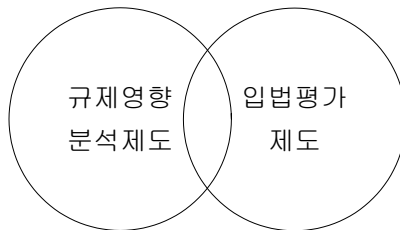
[그림 8]



2) 제2안: 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 I

- ▷ 규제영향분석제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도는 공통된 요소도 있지만, 다른 부분도 존재하기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장임

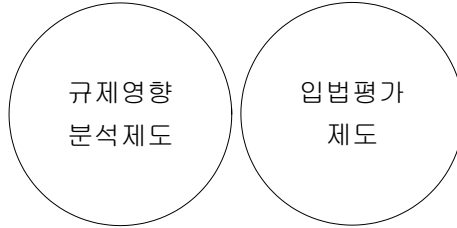
[그림 9]



3) 제3안: 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 II

- ▷ 규제영향분석제도는 정책평가의 일종으로 법률을 대상으로 하는 입법평가와는 평가의 객체가 서로 다르기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장임

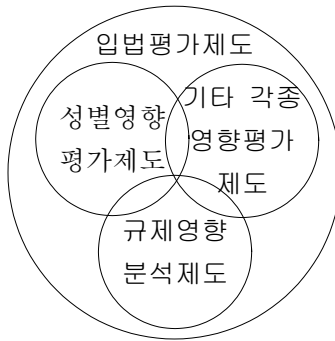
[그림 10]



4) 제4안: 입법평가제도로 통합하자는 입장

- ▶ 현재 각 분야에 다양한 영향평가제도가 존재하기 때문에 향후에 각종 영향평가제도를 평가하자는 주장도 제기될 것임
- ▶ 이 안은 이러한 점을 고려하여 다양한 영향평가제도를 입법평가로 통합하자는 것임

[그림 11]



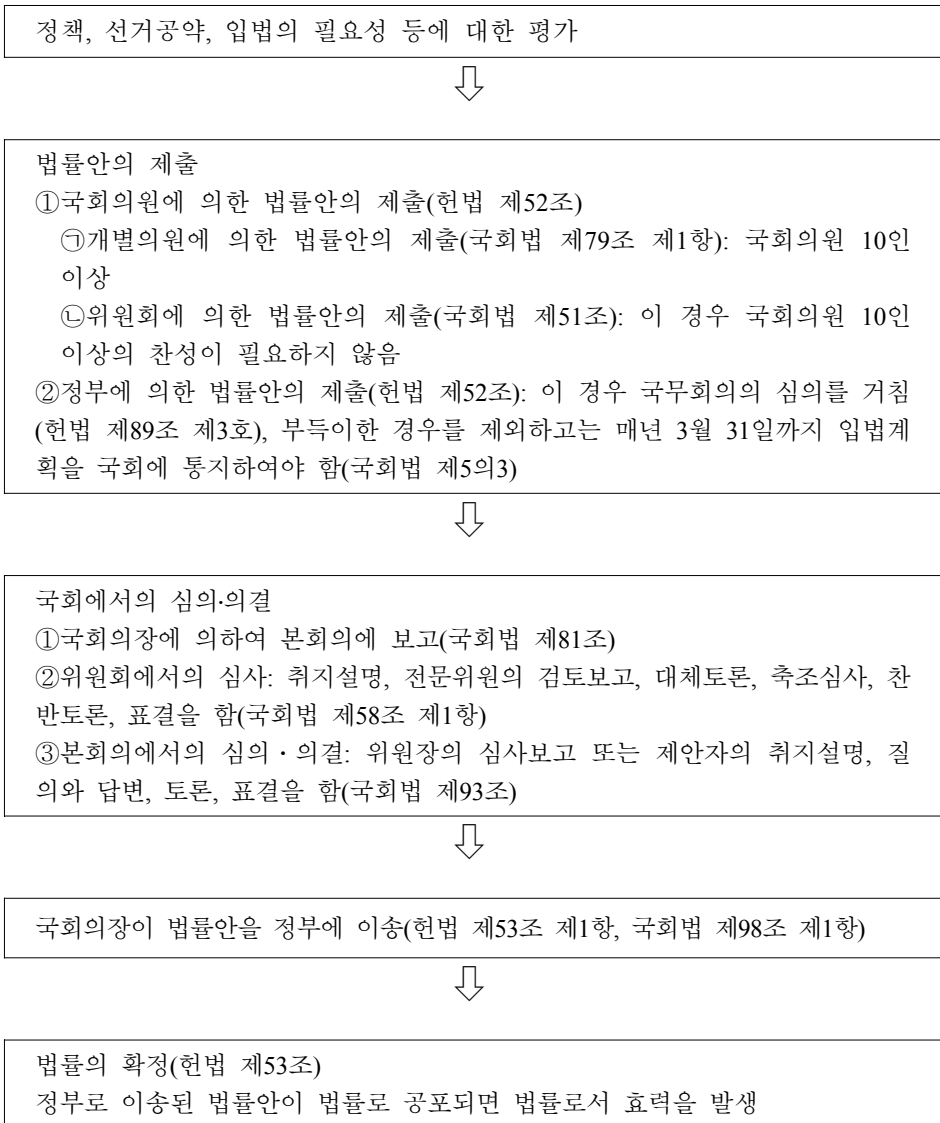
제 2 절 유형별 입법평가

I. 개요

- ▶ 입법평가의 유형에는 법률이 제정되기 이전의 단계와 시행된 이후의 단계로 구분하여 사전적 입법평가와 사후적 입법평가로 나누는 경우도 있고, 법률안이 만들어지기 전 단계를 사전적 입법

평가로, 법률안의 단계를 병행적 입법평가로, 법률안이 공포·시행된 이후의 단계를 사후적 입법평가로 나누는 경우도 있음(스위스에서는 전자의 방식을 취하고 있고, 독일에서는 후자의 방식을 취하고 있음)

▶ 우리나라의 입법과정은 다음과 같음



▶ 우리나라의 입법과정과 입법평가와의 관계는 다음과 같음

사전적 입법평가		병행적 입법평가		사후적 입법평가	
국회의원 (憲 § 52)	정책 (구상)	법률안 (입안)	국회에서의 심의·의결 (憲 § 53)	법률안 공포·시행 (憲 § 53)	법률
정부 (憲 § 52)	정책 (구상)		입법계획 (3월 31일) (國 § 5의3)		

II. 사전적 입법평가

1. 개념

- ▶ 사전적 입법평가는 법률초안을 작성하기 이전단계에서 장래를 향하여 최적의 규율대안을 개발하고, 각 대안을 비교·분석하여 최적의 규율가능성을 평가하는 것을 말함

2. 목적

- ▶ 법형식을 통한 규율의 필요성을 산출하기 위하여
- ▶ 규율대안의 개발과 개발된 규율대안의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 고려한 후 비교적으로 평가하기 위하여
- ▶ 규율대안의 합목적성을 파악하기 위하여
- ▶ 이상의 결과를 통하여 최적의 규율대안을 발견하기 위한 것임

3. 평가시 제기되는 질문

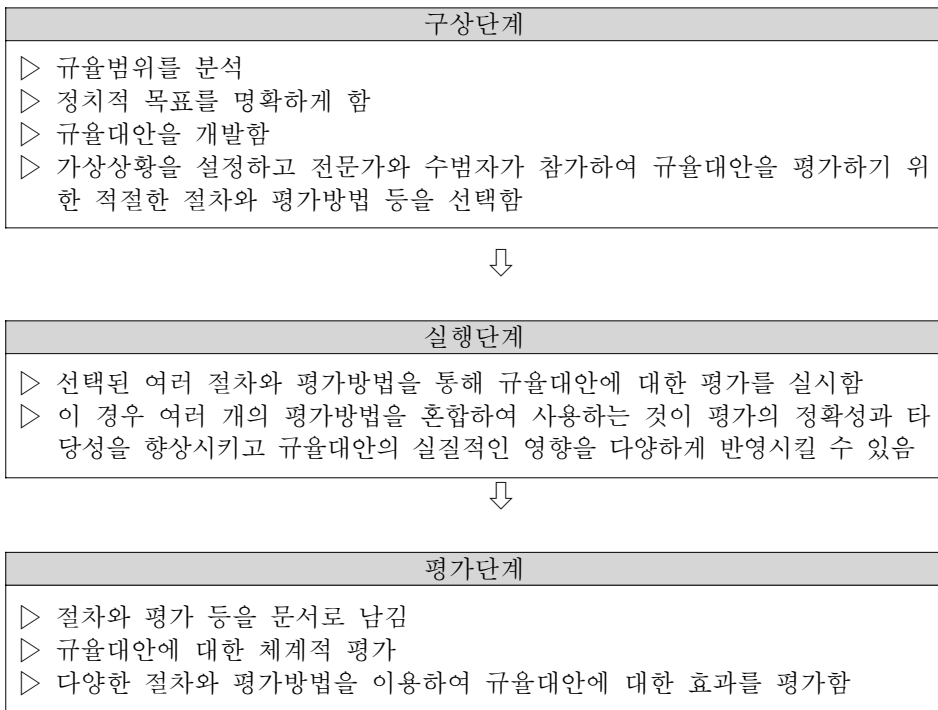
- ▶ 어느 한정된 범위 내에서 규율의 필요성이 존재하는가

- ▶ 규율영역은 어떻게 나타낼 것인가
- ▶ 어떠한 대안에 의한 규율가능성이 존재하며, 장래에 어떠한 결과가 예상되는가
- ▶ 가장 최적의 규율대안은 어떤 것인가

4. 평가의 결과

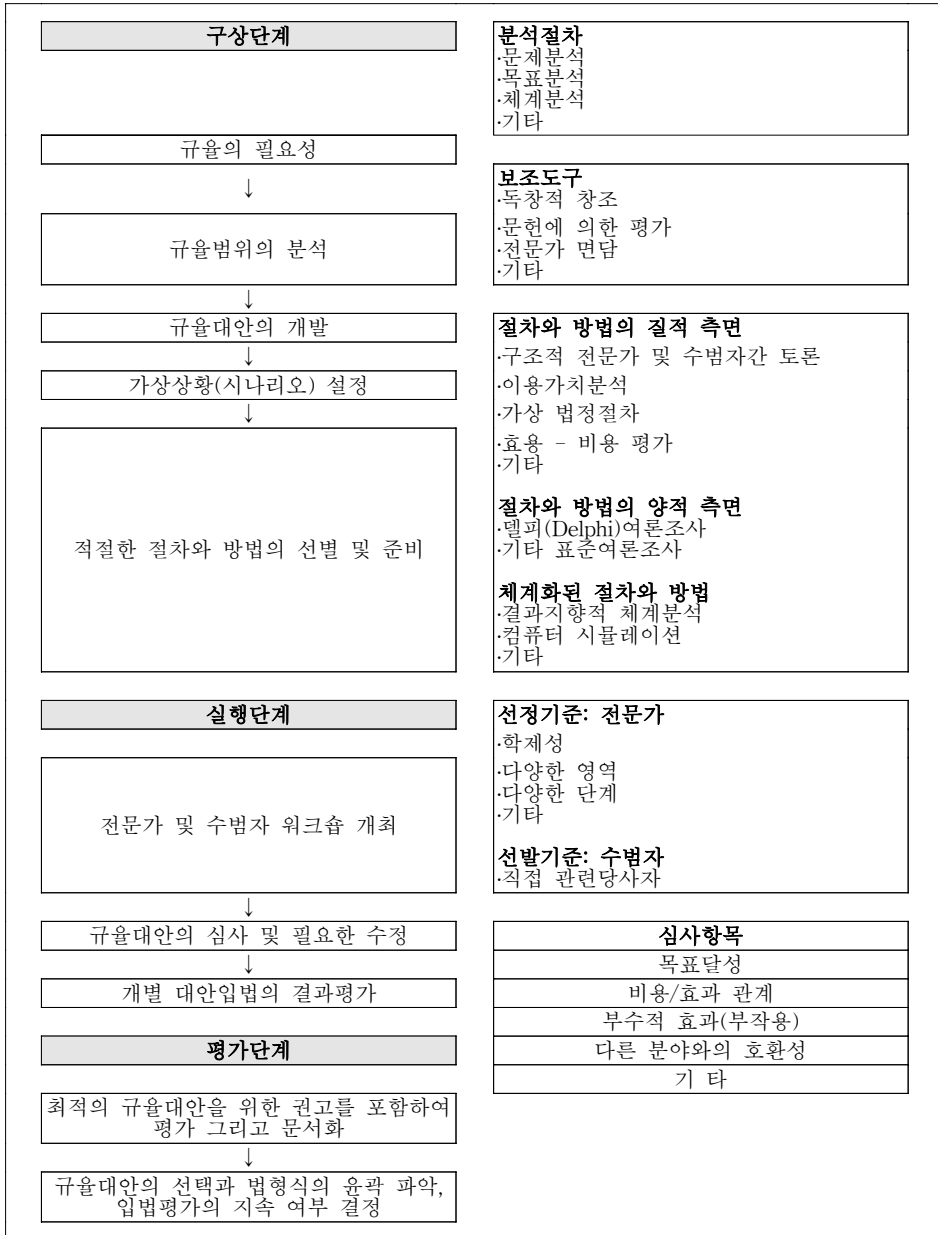
- ▶ 규율대안의 예상가능한 결과를 설명하고 평가할 수 있음
- ▶ 예상되는 부담과 면제를 지적할 수 있음
- ▶ 규율대안의 최적 목표달성을 지원할 수 있음
- ▶ 최적의 규율대안으로 제정할 수 있는 법형식의 윤곽을 파악할 수 있음

5. 진행방식



- ▷ 최적의 규율대안을 선택함
- ▷ 최적의 규율대안을 통하여 제정할 수 있는 법형식의 윤곽을 파악함

[그림 12] 사전적 입법평가의 바람직한 진행방식²⁶⁾



26) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007) 11쪽을 참고하여 재구성하였다.

Ⅲ. 병행적 입법평가

1. 개념

- ▶ 병행적 입법평가는 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지 등을 심사하고 검토하는 것을 말함
- ▶ 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현되어 있는 법률안(예: 전문위원이 작성한 법률안)임
- ▶ 만약 사전적 입법평가가 이루어지지 않았다면 병행적 입법평가가 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수도 있고, 법형식에 부합하는 법률안에 대해서 적용될 수도 있음
- ▶ 우리나라의 입법과정에서는 국회의원이거나 정부가 최적의 규율대안을 가지고 법률안을 작성하였을 경우, 그 법률안에 대한 평가를 의미함

2. 목적

- ▶ 법형식을 갖춘 법률안을 각종 심사기준(예를 들면, 실용성, 비용문제 등)에 따라 분석하기 위하여
- ▶ 법형식을 갖춘 법률안 또는 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하기 위하여(이 경우 심사기준으로 실효성이 등이 문제가 됨)
- ▶ 법률안으로 발생할 수 있는 부작용에 관한 불확실성을 줄이기 위하여
- ▶ 이상의 검토를 통하여 법형식을 갖춘 법률안을 최적화시키기 위한 것임

3. 평가시 제기되는 질문

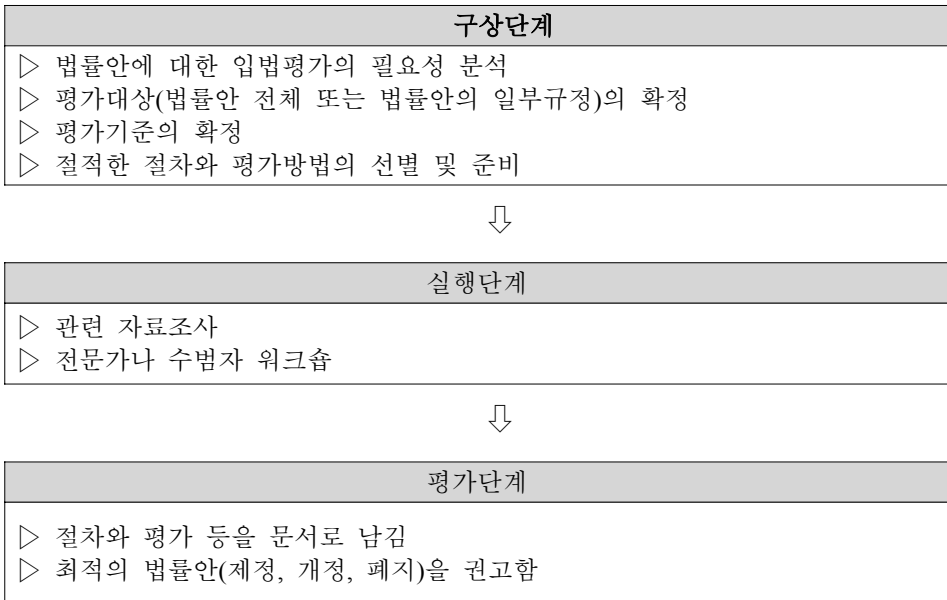
- ▶ 계획된 규정에 대하여 수범자들이 준수가능하고 승인가능한가
- ▶ 계획된 규정이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가

- ▶ 비용과 편익간(경제적 부담과 효과)의 관계가 전체적으로 적절한가

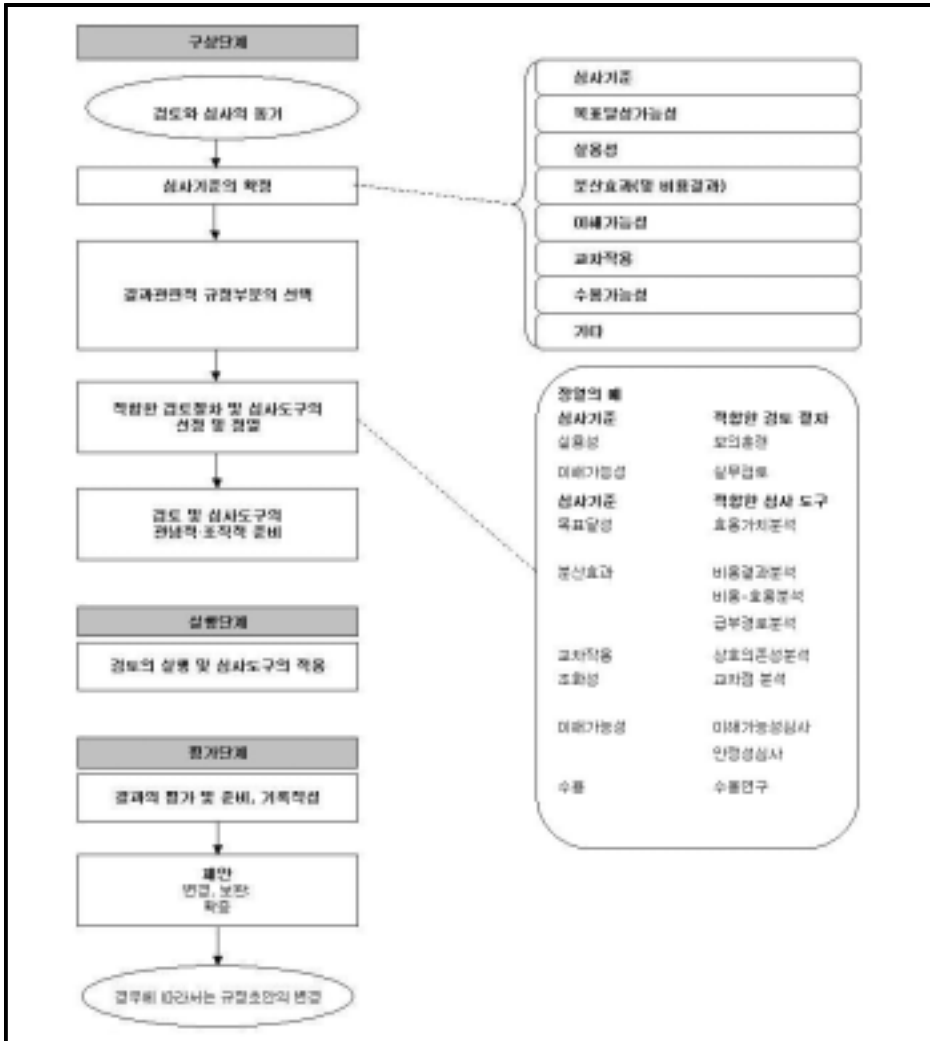
4. 평가의 결과

- ▶ 계획된 규정이 어느 정도로 준수가능하고, 집행가능하며, 효율성을 증대시키는지, 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키고 최적의 효과를 가져오는가를 제시할 수 있음
- ▶ 불필요한 규정을 삭제하고 규정내용을 간소화시킬 수 있는 방법을 강구하는데 도움을 줄 수 있음
- ▶ 규정의 흠결과 결함을 인식하게 하여 수정가능성을 제공할 수 있음
- ▶ 규정 상호간의 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제시할 수 있음

5. 진행방식



[그림 13] 병행적 입법평가의 바람직한 진행방식²⁷⁾



27) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제 연구원, 2007) 100쪽.

IV. 사후적 입법평가

1. 개념

- ▶ 사후적 입법평가는 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 그 법률의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하는 것을 말함. 이러한 평가를 통해 법률에 대한 개정의 필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대하여 바라는 효과성과 효율성을 확정할 수 있음

2. 목적

- ▶ 법률(내지 개별 규정)의 목적이 제대로 달성되었는지를 사후에 파악하기 위하여
- ▶ 법률(내지 개별 규정)의 부수적 효과(역효과, 반작용)와 그밖에 발생한 효과를 인식하기 위하여
- ▶ 이상의 검토를 통하여 현재 시행되고 있는 법률(내지 개별 규정)의 존속, 개정과 개정범위, 폐지 여부를 확정하기 위한 것임

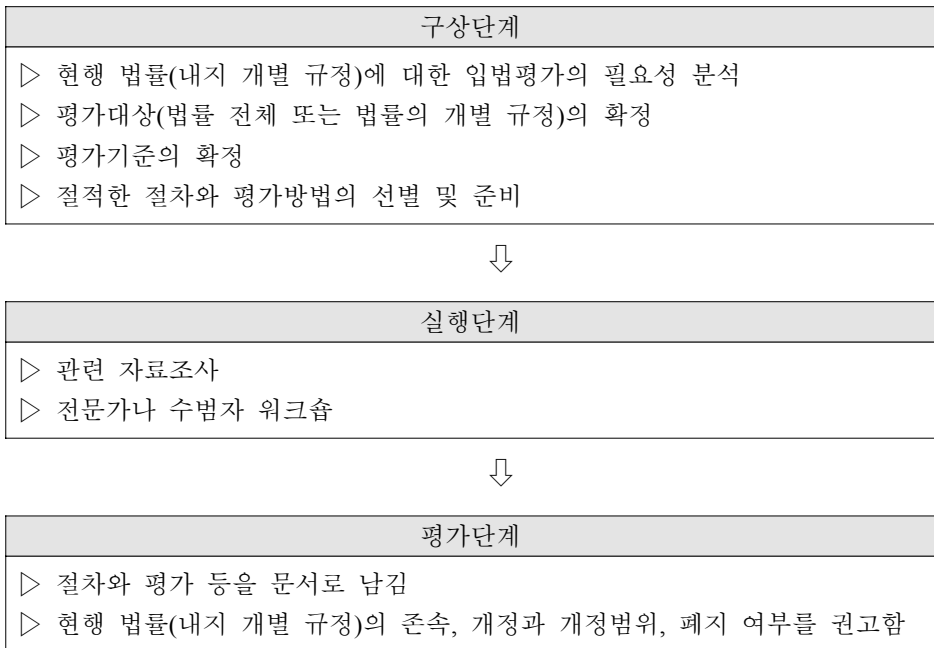
3. 평가시 제기되는 질문

- ▶ 현행 법률(내지 개별 규정)을 통해 추구하고자 한 목적이 제대로 달성되었는가
- ▶ 어떠한 부작용이 발생하였으며, 그것은 중요한 것인가
- ▶ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생하였는가
- ▶ 법률(내지 개별 규정)이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는가
- ▶ 현행 법률(내지 개별 규정)의 존속, 개정, 폐지의 필요성이 존재하는가

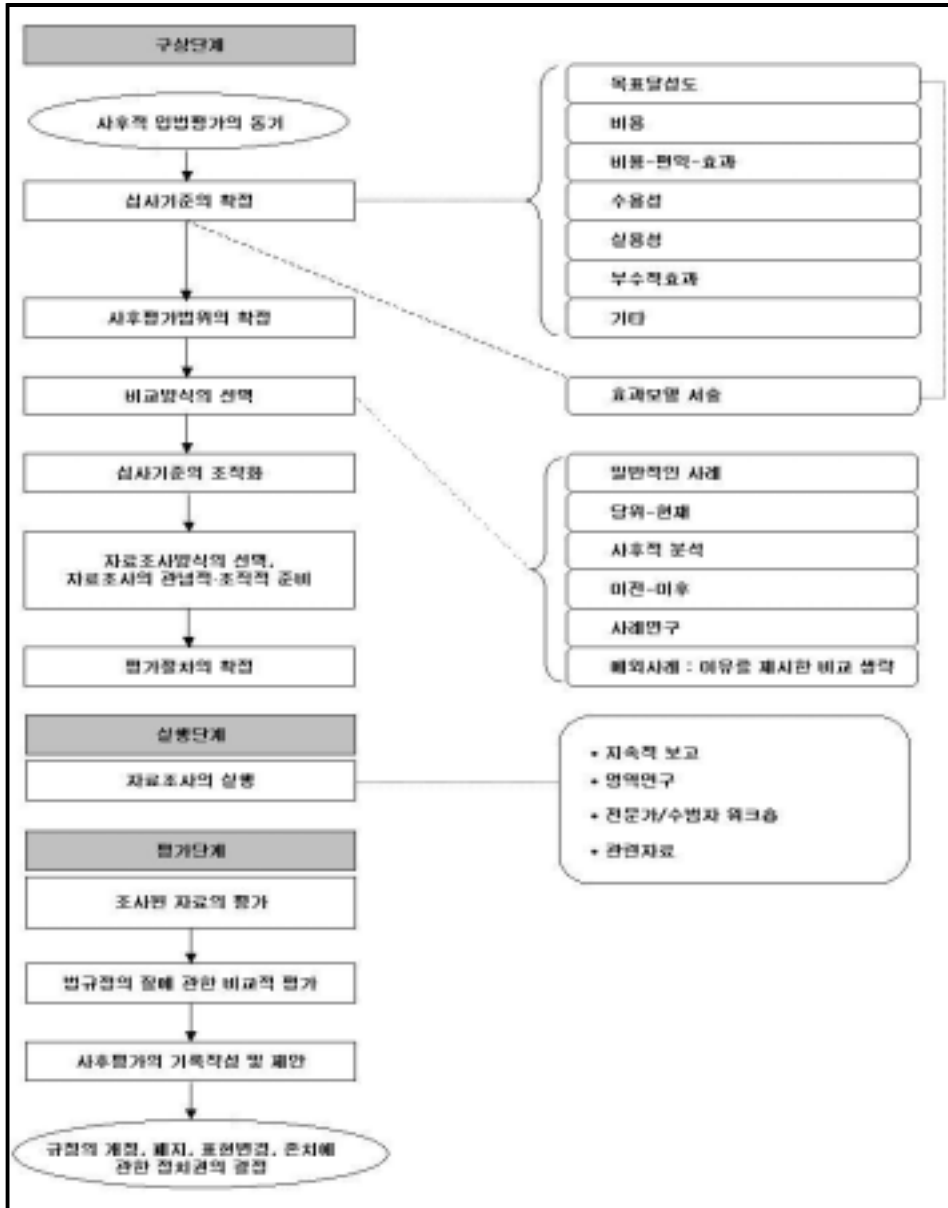
4. 평가의 결과

- ▶ 현행 법률(내지 개별 규정)의 성과를 제시할 수 있음
- ▶ 현행 법률(내지 개별 규정)을 개선하기 위한 접근법을 분명하게 해 줄 수 있음
- ▶ 경우에 따라서는 법률(내지 개별 규정)의 개정, 새로운 표현방식 또는 폐지의 근거를 제시할 있음

5. 진행방식



[그림 14] 사후적 입법평가의 바람직한 진행방식²⁸⁾



28) 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제 연구원, 2007) 295쪽.

제 3 절 입법평가의 기준

I. 일반적 입법평가 기준

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가						
평가기준				평가 여부		평가 점수
대기준	중기준	소기준		Y	N	
I. 입법의 필요성		입법의 필요성을 이해하고 그것을 명확히 조사하였는가				
		현존의 목표가 법규정의 일관된 집행을 통하여 실현될 수 있는가				
		법령을 통해서만 목표를 달성할 수 있는가 또는 다른 방법을 모색할 수 있는가				
		입법에 대한 헌법상의 근거가 존재하고 있는가				
		규율을 통한 목표실현을 위하여 그 도달범위를 제한하거나 세분화하는 것이 필요한 정도인가				
		선택된 영역(법률, 명령 등)을 통한 규율을 행할 수 있는가 또는 하위 편성분야를 통한 규율은 충분한가				
		현행의 법령에 흠결이 존재하는가 또는 어떠한 흠결이 존재하는가				
II. 내용적, 형식적 정당성	헌법 적합성	헌법의 기본원리나 원칙에 부합하는가				
		기본권 제한 입법시 비례의 원칙을 위배하지 않았는가				
	상위법령 적합성	상위법령의 위임하에 제정되었는가. 그렇다면 그 근거법령의 내용은 구체적으로 확인되고 있는가				
		상위법령의 위임이 없는 사항을 규정하고 있지 않는가				

제 9 장 입법평가지침

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가					
평가기준			평가 여부		평가 점수
대기준	중기준	소기준	Y	N	
	법안의 형식성	법안의 형식이 올바른가			
		법안 구성이 전체적으로 일목요연한가, 내용적으로 상호 밀접하게 관련이 있는 것이 집중적으로 배열되어 있는가			
		법안의 내용을 파악하기 쉽게 제명/장/절 /조/항으로 구성하였는가			
		개별내용(항, 호, 목 등)이 충분히 세분화 되었는가			
	법문의 명확성	불확정 법개념, 규범적 법개념 및 일반 조항이 바람직하고 허용되는 해석에 기 초를 둔 명확한 개념으로 선택되었는가			
		법문을 가능한 한 구체적이고 명확하고 간결하게 정식화하였는가, 다의적이고 막연한 개념을 제거하였는가			
		복잡하고 장문의 법문구조를 피하였는가			
		규율된 법적 소재가 판결 및 문헌에서 명 확히 언급된 개념으로 환원될 수 있는가			
		법적 개념이 확정되어 어느 정도까지 정 의된 개념을 유추적용할 수 있는가			
		규율에 있어서 모든 개념이 통일적으로 사용되는가			
		유사한 법영역에서 어느 정도까지 통용 되는 전문용어로 환원될 수 있는가			
		어떠한 원인으로부터 개별사안의 해결을 지향하여 행해지는 규율(처분적 법률)의 경우 그것이 가능한 한 동등한 효력을 가지도록 고려하였는가			
	Ⅲ.이해 가능성		법문이 명확하고 간결하며 일반국민들이 이해하기 쉽게 되어 있는가		

(사전적, 병행적, 사후적) 입법평가					
평가기준				평가 여부	평가 점수
대기준	중기준	소기준	Y	N	
		위임규정에 불필요한 전문적 표현이 내포되어 명확성을 저해하는 것이 아닌가			
		법문의 표현방식이 문법적으로 적합한가			
		용어가 통일성 있게 사용되었는가			
		외래어, 외국어의 사용이 적절한가			
IV.경제성		수범자 또는 그밖의 관계인의 비용부담이 어느 정도로 예상되는가			
		추가적 비용부담이 수범자 또는 그밖의 관계인에게 부당하게 요구되지 않는가			
		규율을 통하여 획득할 수 있는 편익, 효과, 효용에는 어떠한 것이 있는가			
		비용-편익, 비용-효과 등에 대한 평가결과, 규율을 하는 것이 적절하다고 판단되는가			
V.실행 가능성		내용적 관점에서 그 규율의 실제적 실현 가능성에 반대하는 생각이 존재하고 있는가			
		규율에 대한 행정상 집행에 곤란성과 문제점이 나타나거나 예상되는 경우에는 어떠한가			
		집행에 수반한 문제가 가상모형을 통하여 인식가능한가			
		규율의 실행에 관하여 이익대표들 또는 단체로부터 의견이 제시되었는가			
		실행된 규율에 어떠한 이의신청, 재판, 감독절차에 관한 대상이 존재하는가			
		규율의 효력을 발생시킬 수 있는 수단(강제성)이 규정되어 있는가			
		공포와 효력발생간의 충분한 시간적 간격이 규정되어 있는가			
VII. 기타			

Ⅱ. 유형별 입법평가 기준

1. 사전적 입법평가의 기준

대기준	소기준		평가여부		평가점수
			Y	N	
문제분석	실무상의 주요한 문제들을 규율할 필요가 있는가				
	그러한 문제를 규율하는 이유가 무엇인가				
목표분석	규율대안 목표의 명확화 (내지 구체화)	규율대안으로 어떤 목표가 달성되어야 하는가			
		목표들은 서로 어떤 상호연관성을 가지고 있는가(목표들을 계열도로 표현, 예상되는 충돌과 부수효과 등을 설명함)			
		어떻게 해야 목표를 달성할 수가 있을 것인가			
	목표의 체계적 조직화	무엇이 최상위의 목표인가			
		최상위의 목표를 지원하는 하위목표는 무엇인가			
		어떠한 방법으로 목표 상호간의 중요도를 구분하는가			
		어떠한 조치로 설정된 목표들이 달성가능한가			
	체계분석	규율영역의 하부체계는 어떻게 구성되는가(복잡성)			
규율영역 내에서 계획적인 변경을 할 때 영향을 받는 특정한 부분은 어디인가(예컨대 경제, 사회, 환경 등) 방법론적인 측면에서는 분석대상인 전체 체계의 한도를 정하는 것이 합목적적임. 그러므로					

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
	규율영역에 대하여 아주 경미한 영향력을 미치는 범위들은 분석대상에서 제외되어야 함			
	규율범위 상호간에는 어떠한 관계로 정립되어 있는가(혼합성, 예를 들면, 지원, 강화, 모순 등이 어떠한 관계로 정립되어 있는가 하는 점)			
	규율범위 상호간의 결속관계는 어느 정도인가			
기 타	...			

2. 병행적 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
목표달성의 가능성	계획된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는가			
실용성	법률안의 전부 또는 일부의 집행이 가능한가(집행가능성)			
	수범자들이 법률안의 전부 또는 일부를 제대로 준수할 수 있는가(준수가능성)			
경제성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함에 있어 비용이 많이 소요되지 않는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함으로써 수범자들이 지불하는 비용은 적절한가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 적용함으로써 국가나 사회가 부담해야 하는 비용은 적절한가			

제 9 장 입법평가지침

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
	서로 다른 수범자들간의 비용과 편익 효과가 적절한가			
조화성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정이 헌법과 합치되는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정이 다른 상위법령에 적합한가			
	개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않는가			
이해가능성	수범자들이 계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 제대로 이해할 수 있는가			
	수범자들이 계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 준수하거나 이용할 수 있는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정의 구성이 항구적인가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정의 용어가 수범자들이 이해하기 쉽도록 되어 있는가			
수용성	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정을 수범자들이 받아들일 수 있는가			
	계획된 법률안 또는 법률안의 개별 규정에 대하여 수범자들이 거부하지 않는가			
기타	...			

3. 사후적 입법평가의 기준

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
목표달성도	계획된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는가			
실용성	법률의 전부 또는 일부가 제대로 집행되었는가(집행가능성)			
	수법자들이 법률의 전부 또는 일부를 제대로 준수하였는가(준수가능성)			
경제성	계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 적용함에 있어 비용이 많이 소요되지 않았는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 적용함으로써 국가나 사회가 부담한 비용이 적절하였는가			
	서로 다른 수법자들간의 비용과 편익 효과가 적절하였는가			
조화성	계획된 법률의 전부 또는 일부규정이 헌법에 위반되지 않는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정이 다른 상위법령에 위반되지 않는가			
	개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않는가			
이해가능성	수법자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 제대로 이해하고 있는가			
	수법자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 제대로 준수하거나 이용하고 있는가			
	계획된 법률의 전부 또는 일부규정의 구성이 항구적인가			

대기준	소기준	평가여부		평가점수
		Y	N	
	수법자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정의 용어를 쉽게 이해하고 있는가			
수용성	수법자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정을 제대로 받아들이고 있는가			
	수법자들이 계획된 법률의 전부 또는 일부규정에 대하여 거부하지 않는가			
기 타	...			

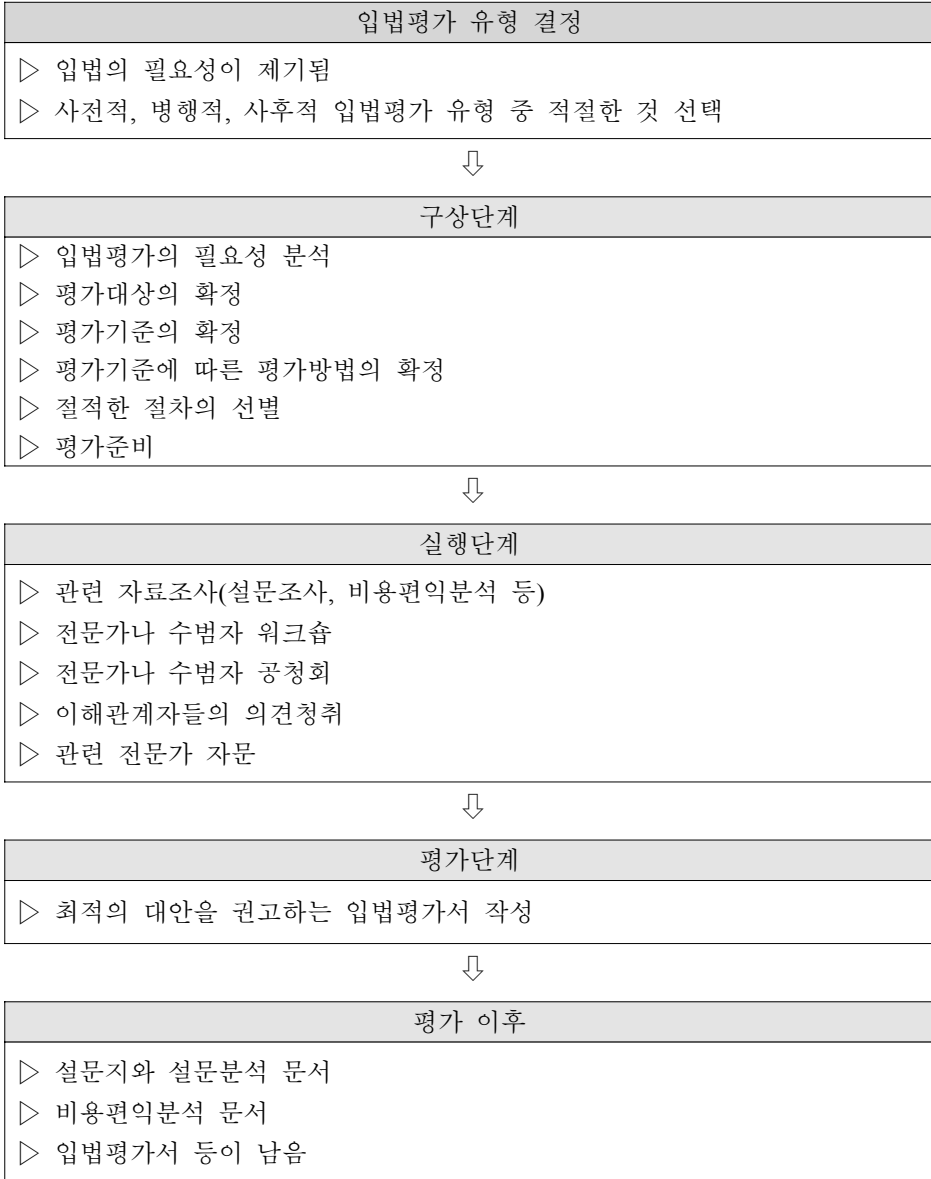
제 4 절 입법평가의 방법

- ▶ 사전적이든, 병행적이든, 사후적이든 평가기준은 구상단계에서 어느 범위까지로 확정하느냐에 따라 달라질 수 있음
- ▶ 제시될 수 있는 평가기준에 따른 입법평가방법은 다음과 같음

평가기준	평가방법
목적달성도	효용가치분석
실용성	인건비추산, 실무검토, 기능도식
경제성	비용결과분석, 급부경로분석, 인건비추산, 비용편익분석
조화성	상호의존성분석, 교차점분석
이해가능성과 수용성	체계성 및 이해가능성 검토

제 5 절 입법평가의 절차

▶ 입법평가의 전반적 흐름도는 다음과 같음



제 6 절 입법평가서 및 작성요령

- ▶ 입법평가의 절차에서 보는 것처럼 입법평가서와 설문분석서, 비용편익분석서 등은 다른 개념임. 즉 입법평가의 문서는 설문분석서, 비용편익분석서 등과 입법평가서로 구성됨
- ▶ 입법평가서의 내용(항목, 기재사항 등)은 입법평가의 유형에 따라(사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가) 조금씩 달라질 수 있음. 그러나 대체로 다음과 같은 것이 입법평가서의 공통적인 내용이 될 것임
- ▶ 입법평가서는 가능한 30매 이내로 하되, 비기술적인 언어로 간단하게 정리하는 것이 좋음

<표 12> 입법평가서 및 작성요령

입법평가서		
1. 입법평가의 대상	▷ 입법평가의 대상을 기재함	
2. 입법평가자	▷ 연구자를 기재함	
3. 입법평가의 필요성	▷ 대상입법의 평가가 필요한 이유를 기재함	
4. 입법평가의 방법	▷ 입법평가 방법론(비교법적 방법, 법사회학적 방법, 법경제학적 방법 등)을 제시함	
5. 입법평가의 절차	▷ 평가기간, 자문, 워크숍, 이해관계자와의 협의, 설문조사 등을 기재	
6. 대안 및 한계	대안	▷ 각 대안을 제시하고 최적의 대안을 권고함 ▷ 아무런 대안이 존재하지 않을 경우에는 무대안(無代案)으로 처리함
	한계	▷ 입법평가서 한계(시간적 한계, 방법론상의 한계 등), 제약 등이 존재하였을 경우에는 그것을 기재함

- ▶ 입법평가서 작성사례: 개인정보보호법제에 관한 입법평가서(2008)와 농지규제법제에 대한 입법평가서(2009)

<표 13> 개인정보보호법제에 관한 입법평가서 작성 사례

입법평가서	
1. 입법평가의 대상	<p>개인정보보호법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 개인정보보호의 입법체계 ○ 개인정보처리의 입법기준 ○ 개인정보보호의 집행체계
2. 입법평가자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구책임자: 성낙인, 이인호, 김수용 ○ 공동연구자: 권건보, 김삼용, 이지은, 김주영 손형섭, 박진우, 김송옥
3. 입법평가의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라에서 개인정보처리에 관하여 규율한 최초의 입법은 1980년 12월 18일에 제정·공포된 『형의 실효 등에 관한 법률』(1980. 12. 18. 시행)임. 이 법률은 범죄기록의 작성 및 관리에 관한 사항을 정한 것으로 엄밀히 말하면 개인정보보호법이라기보다는 비밀보호법에 해당함 ○ 개인정보처리(수집·이용·제공)와 관련하여 정보주체의 권리와 이익을 보호하면서 개인정보의 처리를 가능하게 한 본격적인 의미의 개인정보보호법은 1994년 1월 7일에 공포된 『공공기관의 개인정보보호에 관한 법률』(1995. 1. 8. 시행)임. 이 법률은 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보데이터베이스의 운영과 관련하여 개인정보의 수집·이용·제공의 허용기준과 그 처리의 절차적 요건 등을 정하고 있음 ○ 민간부문에서 개인정보의 이용과 보호를 조화시키고자 한 개인정보보호법은 1995년 1월 5일에 공포된 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률』(1995. 7. 6. 시행)임. 이 법률은 신용정보업을 건전하게 육성하고 신

입법평가서	
	<p>용정보의 효율적 이용과 체계적 관리를 기하며, 신용정보의 오·남용으로부터 개인의 프라이버시 등을 적절하게 보호함으로써 건전한 신용질서의 확립에 이바지함을 목적으로 제정되었음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 이상의 개인정보보호법 이외에도 현재 개인정보보호와 관련하여 상당히 많은 법률이 산재해 있음 ○ 다양한 개인정보보호법과 비밀보호법이 존재하고 있지만, 일반국민들은 개인정보처리와 관련하여 자신들의 프라이버시가 제대로 보호받고 있지 못하다는 인식이 널리 확산되어 있음. 역으로 강력한 개인정보보호법제로 인하여 사회적으로 필요한 개인정보의 유통이 합법적으로 이루어지지 못한 채 음성적으로 혹은 불법적으로 유통되고 있음. 이처럼 개인정보의 이용과 보호의 문제는 그것을 바라보는 관점에 따라 또는 프라이버시에 대한 인식의 차이에 따라 매우 현격한 차이를 보이고 있음 ○ 개인정보의 이용과 보호를 어떻게 규율할 것인가는 개인정보처리의 효용성과 위험성을 어떻게 평가하느냐에 달려 있음. 현재 실시되고 있는 많은 개인정보보호법과 비밀보호법은 이러한 평가에 입각하여 마련된 것이지만, 그 내용을 면밀히 분석해 보면 체계성이 결여되어 있거나, 이용과 보호의 균형이 맞지 않는 경우가 많음. 이것은 개인정보처리의 효용성과 위험성에 대하여 정확한 평가에 기초하여 마련되지 않았기 때문임. 이러한 상황 속에서 개인정보의 수집·이용·제공을 규율하고 있는 여러 개인정보보호법과 비밀보호법들을 총체적으로 점검해 볼 필요성이 있음
4. 입법평가의 방법	<p>문헌조사</p> <p>개인정보보호법제의 입법체계와 개인정보의 이용과 보호에 관한 선행연구에 대한 문헌조사를 함</p>

입법평가서	
규범적 분석	<p>복잡하게 얽혀 있는 개인정보보호법제들을 분석하여 체계성을 부여하고, 개인정보의 이용과 보호의 합리적인 조화와 균형을 모색함(현행의 개인정보보호법제에 대한 사후적 입법평가를 먼저 실시한 뒤, 행정안전부의 입법예고안 등에 대한 병행적 입법평가를 실시함)</p>
비교법적 분석	<p>선진각국의 개인정보보호법제에 대한 비교법적 고찰을 함. 특히 일본은 2000년에 개인정보보호법이 시행되고 난 이후 시행결과에 대한 평가작업을 지속적으로 진행하고 있음. 따라서 우리나라의 개인정보보호법제에 관한 입법평가에 중요한 참고자료로 활용할 수 있을 것임</p>
실증적·경험적 분석	<p>일반인들과 전문가들이 개인정보보호법제의 입법체계와 개인정보의 이용과 보호에 관하여 어떻게 이해하고 있는지를 조사하기 위하여 전국 성인남녀 1000명, 전문가 41명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그것을 분석함</p>
비용·효과 분석	<p>입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용하지만, 이 평가에서는 의미있게 분석하지 못하였음. 다만 공공기관과 기업에서 이루어지는 개인정보처리 실태를 파악하고 각 부문에서 개인정보처리가 갖는 효용성과 위험성에 대한 평가를 실시하였음. 또한 개인정보처리의 입법기준에 대한 병행적 입법평가를 하는 가운데 법경제학적 차원의 비용·효과분석은 아니지만 행정안전부의 입법예고안의 개별적인 기준들이 사후에 적용될 경우, 어떠한 사회적 파장과 효과가 나타나게 될 것인지에 대한 효과분석을 시도함</p>

입법평가서																										
5. 입법평가의 절차	평가기간	2008. 4. 21.-10. 31.(총 6.4개월)																								
	워크숍 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍 (총 8회 실시) ○ 최종심의: 2008. 10. 13. 																								
	일반인 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사방법: HRC 마스터 패널을 이용한 온라인 조사 ○ 조사대상: 전국 성인 남녀 만20세~50세 ○ 표본크기: 1000명 ○ 표본구성 <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>20대</th> <th>30대</th> <th>40대</th> <th>50대</th> <th>계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>남성</td> <td>125</td> <td>145</td> <td>143</td> <td>96</td> <td>509</td> </tr> <tr> <td>여성</td> <td>117</td> <td>140</td> <td>138</td> <td>96</td> <td>491</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>242</td> <td>285</td> <td>281</td> <td>192</td> <td>1000</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> * 표본구성은 2007년 통계청 인구센서스 자료에 근거하여 구성하였음 ○ 표본추출방법: 표본 할당 추출 (Quota Sampling) ○ 조사기간: 2008년 9월 2일~2008년 9월 8일 ○ 표본오차: 95% 신뢰수준에서 ±3.1% 		20대	30대	40대	50대	계	남성	125	145	143	96	509	여성	117	140	138	96	491	계	242	285	281	192	1000
		20대	30대	40대	50대	계																				
남성	125	145	143	96	509																					
여성	117	140	138	96	491																					
계	242	285	281	192	1000																					
전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사방법: HRC 마스터 패널을 이용한 온라인 조사 ○ 조사대상: 전국 개인정보보호관련 전문가 ○ 표본크기: 41명 ○ 표본구성 																									

입법평가서																							
		<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">성별</td> <td>남</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>여</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">근무기간</td> <td>1년 미만</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>1~5년 미만</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>5~10년 미만</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>10년 이상</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">근무직장</td> <td>기업</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>법학교수</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>법실무</td> <td>12</td> </tr> </table> <p>○ 표본추출방법: 표본 할당 추출 (Quota Sampling)</p> <p>○ 조사기간: 2008년 9월 9일~ 2008년 9월 18일</p>	성별	남	36	여	5	근무기간	1년 미만	8	1~5년 미만	20	5~10년 미만	7	10년 이상	6	근무직장	기업	13	법학교수	16	법실무	12
성별	남	36																					
	여	5																					
근무기간	1년 미만	8																					
	1~5년 미만	20																					
	5~10년 미만	7																					
	10년 이상	6																					
근무직장	기업	13																					
	법학교수	16																					
	법실무	12																					
6. 대안 및 한계	대안	개인정보보호의 입법체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대안 1: 분리형 일반법의 제정 ○ 대안 2: 통합형 일반법의 제정 ○ 대안 3: 통합형 기본법의 제정 ○ 권고: 법적 보호의 공백(효율성), 법제 정비의 소요비용(비용), 법집행과정의 용이성(적용 적합성), 수법자의 이해가능성(친숙성) 등을 기준으로 각 대안을 비교분석한 결과 통합형 일반법체계가 가장 유리하였음. 입법정책적으로 공·사 부문의 통합형 입법을 지향하고, 정보통신방법의 개인정보보호 관련 규정을 삭제하며, 부문별로 특칙을 두는 것이 필요함 																				
		개인정보처리의 입법기준	<p>기본개념의 정의규정에 대한 수정대안, 수집·이용·제공의 허용기준에 대한 수정대안, 수집·이용·제공의 절차적 요건에 대한 수정대안, 공공기관의 개인정보처리기준에 대한 권고 제시(제6편 제2장 참고)</p>																				
		개인정보보호의 집행체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대안 1: 국가인권위원회의 한 부서로 하는 방안 ○ 대안 2: 대통령 소속 독립위원회의 설치방안 ○ 대안 3: 중앙행정기관화의 방안 																				

입법평가서	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 권고: 개인정보보호의 정책이 실효적인 집행력을 확보하기 위해서는 정부와 분리된 독자적인 기구를 설치하기보다는 정부기구로 존속하게 하는 것이 더 나을 것임. 다만 임기제, 징계와 소추의 엄격한 제한, 정치적 중립성 보장, 의견제시, 조사권, 시정명령 등의 실질적 감독권한 보장 등을 통해 개인정보보호기구의 자율성과 독자성이 확보될 수 있도록 해야 할 것임. 이러한 기능적 독립성을 확보하는 것을 전제로 할 때, 국무총리 직속기구로 개인정보보호위원회를 설치·운영하는 것이 타당할 것임. 그리고 통합감독기구를 중심으로 감독기능을 일원화할 필요가 있음(구체적인 수정안은 제6편 제3장 제2절 참고)
한 계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간적 한계: 개인정보보호법에 관한 입법평가팀이 구성되어 개인정보보호법에 대한 문제점 분석, 공동연구자들간의 업무분담, 일반인과 전문가들에 대한 설문조사 및 분석, 입법평가서 작성 등을 하기에는 연구기간(약 6개월)이 너무 짧았음 ○ 비용·효과분석에 대한 한계: 입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용함. 이 평가에서는 공공기관과 기업에서 이루어지는 개인정보처리 실태를 파악하고 각 부문에서 개인정보처리가 갖는 효용성과 위험성에 대한 평가를 실시하였음. 또한 개인정보처리의 입법기준에 대한 병행적 입법평가를 하는 가운데 법경제학적 차원의 비용·효과분석은 아니지만 행정안전부의 입법에 고안의 개별적인 기준들이 사후에 적용될 경우, 어떠한 사회적 파장과 효과가 나타나게 될 것인지에 대한 효과분석을 시도함. 그러나 여러 가지 한계(시간과 비용·효과분석에 대한 전문가의 한계)로 인하여 비용·효과분석을 제대로 실시하지 못했음

입법평가서	

<표 14> 농지규제법제에 대한 입법평가서 작성 사례

입법평가서	
1. 입법평가의 대상	<p>농지규제법제</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유제도 ○ 농지임대차제도 ○ 농지취득자격증명제도 ○ 농지보전제도 ○ 농지이용관리제도 ○ 농지전용제도 ○ 쌀소득직접지불제도 ○ 중중의 농지소유제한제도 ○ 농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌
2. 입법평가자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구책임자: 김수용 ○ 공동연구자: 사동천, 류창호
3. 입법평가의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법의 원칙에 따라 농지규제법제에서는 농지를 직접 농업경영에 참여하는 경우에만 농지소유를 허용하고 있음. 그러나 현실적으로는 비농업인이 편법적으로 농지를 소유하는 사례가 다수 존재할 뿐만 아니라 투기목적으로 사용하는 경우가 많이 있음 ○ 중중은 원칙적으로 농업인이 아니기 때문에 농지소유가 제한됨. 전통적으로 중중재산인 농지는 명의신탁된 사례가 많음. 명의신탁된 중중명의로 환원할 경우 경자유전의 원칙에 의해 중중명의로 등기가 제한됨. 이로 인하여 중중 소유의 농지가 명의수탁자에 의해 임의로 처분되는 경우가 빈번함 ○ 경자유전의 원칙과 농지소유상한제의 실효성을 위해서는 농지의 소유권 취득시 농지취득자격증명을 필요로 함. 판례는 농지취득자격증명이 없는 경우

제 9 장 입법평가지침

입법평가서			
		<p>에도 농지매매의 채권적 효력은 인정하고 물권적 효력만 부정함. 따라서 농지취득자격증명을 취득하지 못한 매수인은 소유권등기를 하지 못하지만 농지를 적법하게 점유하고 수확한 농산물을 보유할 수 있는 등 그 실효성이 약화되어 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행의 쌀소득직접지불제도는 현실을 제대로 반영하고 있지 못하여 개선이 필요함 ○ 이상과 같이 현행의 농지관련법제는 많은 문제점을 가지고 있음. 입법평가를 통하여 문제점을 진단하고 최적의 개선방안을 제시하려고 함 	
4. 입법평가의 방법		<ul style="list-style-type: none"> ○ 문헌조사·분석 ○ 정부 통계조사·분석 ○ 비교법적 검토 ○ 규범적 분석 ○ 워크숍 ○ 전문가 자문 	
5. 입법평가의 절차	평가기간	2009. 4. 1.-10. 31.(총 7개월)	
	워크숍 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍 (총 5회 실시) ○ 최종심의: 2008. 10. 30. 	
6. 대안 및 한계	최적의 대안	농지소유제도	
		농지법 제2조 제4호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음
		비농업인의 예외적 농지소유 허용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상속농지일지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용하지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제22

입법평가서	
	<p>조상의 농지의 세분화를 방지함</p>
	<p>농지임대차제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서면계약의 원칙이 준수되도록 하여야 함 ○ 단기임대차기간(5년)에 관한 규정의 신설이 필요함 ○ 농지임차인에게 계약갱신 요구권 부여
	<p>농지취득자격증명제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사후감독체계, 행정형벌과 이행강제금을 좀 더 강화할 필요가 있음 ○ 사기 등 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우까지 유효하게 농지소유권을 취득할 수 있게 하고, 행정처분명령의 대상이기는 하지만 한국농촌공사에 3년간 임대함으로써 투기의 목적을 합법적으로 달성할 수 있도록 규정한 것은 기형적 입법임
	<p>농지보전제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 원칙적으로 농지가 아님. 따라서 농지를 “지목이 농지이거나 농지가 아닌 경우에도 실제로 경작에 이용되는 토지”로 정의 규정을 개정할 필요가 있음 ○ 최소한 합법적으로 농지를 소유한 비농업인이 농지를 방치하는 경우 강제처분을 명할 수 있게 하는 규정을 신설할 필요가 있음

입법평가서	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지전용시 대체농지의 개발이 필요함
	농지이용관리제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌생활 환경을 정비하고 농의 소득원을 개발하여 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토계획단계에서부터 이루어져야 함 ○ 최근 농촌지역에서는 서로 다른 용도의 토지이용이 상충되는 사례가 빈번함. 이것을 방지하기 위하여 농지의 용도지역에 대한 근본적인 구분체계 개편이 있어야 할 것임 ○ 새로 정비되는 계획체계의 실효성을 확보하기 위하여 농지용도 구분별로 행위제한을 설정할 필요가 있음
	농지전용제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심적 제도임. 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지소유자가 감수하게 되는 상대적 손실을 보상하는 지원제도가 필요함 ○ 농지보전을 위하여 농업진흥지역에 설치하는 농산물 가공·건조·창고 시설 및 농업인 공동편의시설은 구역을 지정하여 집단적으로 설치하는 방안이 요구됨 ○ 농지전용허가제도에 의해 많은 농지가 전용되었음. 농지를 보전하고 투기적 농지수요를 차단하기 위해서는 농지전용의 내용을 엄격하게 하고 전용요건을 강화할 필요가 있음

입법평가서	
	쌀소득직접지불제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경영의 개념에서 탈법적 수단으로 농지를 소유하는 것을 막기 위하여 농업인과 농업법인으로 구분하여 명시할 필요가 있음 ○ 1000제곱미터 이하 규모의 주말농장용 토지매입 허용, 비농업인 상속자의 농지소유규모 확대, 8년 이상 경작 후 이농한 자의 농지소유규모 확대 등 농지규모화정책에 반하는 규정들을 개정할 필요가 있음 ○ 농지법 위반행위에 대한 처벌을 강화하고 부정한 방법으로 농지를 취득한 자에 대해서는 전매차익까지 환수할 수 있도록 하는 장치를 마련할 필요가 있음
	중중의 농지소유제한제도
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법상 위토의 범위를 한정하여 중중의 농지소유를 명문으로 인정할 필요가 있음 ○ 중중의 농지소유 필요성을 반영하여 농지법 제6조를 개정할 필요가 있음. 이를 위하여 농지법 제6조 제2항 제10호에서 별도의 사목을 신설하여 ‘중중이 공동선조의 봉제사, 분묘수효 또는 친목도모를 목적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우’를 ‘자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 농지’로서 소유할 수 있도록 허용할 필요

입법평가서	
	<p>가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 종중이 소유하는 농지의 위탁경영 및 농지법 제23조를 개정하여 종중 소유 농지의 임대차·사용대차를 아울러 허용할 필요가 있음 ○ 농지법 제6조에서 종중의 농지소유를 부분적으로 허용하는 경우에 농지의 취득만을 목적으로 하는 종중의 난립이 예상될 수 있으므로, 이를 규제하기 위하여 농지법 시행령에서 종중의 정관과 종중원의 수 등의 자격요건을 명시할 필요가 있음
	<p>농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지투기의 범죄는 경제사범으로서 그 실효성을 거두기 위해서는 보다 강력한 처벌규정을 둘 필요가 있음
한 계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간적 한계: 농지와 관련하여 많은 문제점이 존재함. 입법평가팀이 구성되어 농지규제법제에 대한 문제점 분석, 공동연구자들간의 업무분담, 전문가 자문, 워크숍, 입법평가서 작성 등을 하기에는 7개월의 기간이 짧았음 ○ 비용·효과분석에 대한 한계: 입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용함. 이번 평가에서는 비용·효과분석을 하지 못했음

제 7 절 입법평가의 한계와 향후 과제

- ▶ 입법평가가 성공하기 위해서는 평가자와 평가기준 그리고 평가기준을 측정할 수 있는 다양한 방법론을 개발할 필요가 있음
 - ▷ 독일에서는 입법평가의 기준을 평가하는 방법으로 전문가나 수범자에 대한 워크숍, 이용가치분석, 가상법정절차, 비용편익 분석, 표준비용모델, 델피 여론조사, 모의실험, 실무검토, 급부경로분석 등 다양한 방법론을 통하여 입법의 과학화를 추구하고 있음
- ▶ 입법평가의 최종목표는 ‘보다 나은 입법을 만드는 것’이지만, 또 다른 목적은 그동안 직관(直觀)으로 진행되어 왔던 입법에 대하여 사회과학적 방법을 동원하여 입법의 과학화를 추구하는 것임
 - ▷ 보다 나은 입법을 제·개정하기 위하여 사회과학적 방법, 즉 법정정책적 방법, 법사회학적 방법, 법경제학적 방법 등이 동원되는 것임
 - ▷ 입법평가의 목적이 달성하기 위해서는 입법을 평가할 수 있는 사회과학적 방법론과 이러한 방법을 통하여 조사하고 평가할 평가자가 필요함. 하지만 아직까지 우리나라의 현실은 그렇지 못함. 따라서 현재의 시점에서 입법평가를 실시하기에는 일정한 한계를 지닐 수밖에 없음
- ▶ 우리나라에서 입법학을 포함하여 입법평가를 담당할 인력이 부족함. 앞으로 입법평가 관련 전문가들을 많이 양성할 필요가 있음
 - ▷ 입법평가는 그 특성상 학제간 연구가 필수적임. 따라서 입법과 관련한 인접학문의 기반을 충분히 확보하는 것이 중요함
 - ▷ 앞으로 대학교나 실무에서 입법학을 비롯하여 법경제학, 법사회학, 법정정책학 등과 관련한 전문가를 양성할 필요가 있음
- ▶ 입법평가의 제도화는 시범적 입법평가를 충분히 한 이후에 논의하는 것이 타당함

- ▷ 현재 우리나라에는 규제영향평가제도, 환경영향평가제도, 부패영향평가제도, 성별영향평가제도 등이 실시되고 있음. 이러한 각종 영향평가제도와 입법평가의 관계를 충분히 검토한 이후에 입법평가의 제도화문제를 논의하는 것이 타당함
- ▷ 또한 현재 우리나라 입법제도의 문제점을 정확하게 파악한 후 그것을 개선하기 위한 제도로 입법평가를 논의하는 것이 타당함
- ▶ 마지막으로 입법평가는 입법과 관련된 것으로서 우리나라의 입법환경, 입법문화에 적합하도록 디자인하는 것이 중요함

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 논 문

김수용, 『입법평가의 개념과 제도화 방안』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6

박영도, 『입법평가제도에 관한 연구』, □□법제□□ 제531호, 2002. 3

신상환, 『독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제』, □□법제□□ 제540호, 2002. 12

이인호, 『한국에서의 입법평가: 사례연구』, □□입법평가제도와 규제개혁□□ 한국공법학회·한국법제연구원 공동 학술대회, 2009. 6. 26

정창화, 『규제영향분석(RIA)의 3단계 모듈(Module) 탐색에 관한 연구: 독일의 규제영향분석(RIA) 제도를 중심으로』, □□한·독사회 과학논총□□ 제13권 제2호, 2003. 12

_____, 『입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로』, □□유럽연구□□ 제25권 2호, 2007. 8

정호영, 『입법평가의 의의와 방법』, □□국회보□□ 통권 449호, 2004. 3

최윤철, 『입법평가의 제도화방안』, □□법제□□, 2006. 5

2. 단행본

국가청렴위원회, □□부패영향평가지침□□, 2007

- 국회 법제실/한국공법학회, □□2004 국회 공동학술대회: 의원입법의 발전방안□□, 2004. 10. 29
- 국회예산정책처, □□정부의 규제영향분석에 대한 실태평가□□, 2007
- 국회예산정책처, □□2007년도 정부 규제영향분석서 평가□□, 2008
- 김대희·강현철·류철호, □□입법평가기준과 평가지침에 관한 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 김명환, □□규제영향분석 표준사례작성□□, 서울: 한국행정연구원, 2006
- 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2007
- 박영도, □□독일연방정부의 입법절차개혁: 연방각부공통직무규칙을 중심으로□□, 서울: 한국법제연구원, 2003
- _____, □□입법평가의 이론과 실제□□, 서울: 한국법제연구원, 2007
- _____, □□입법학 입문□□, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 법제처, □□입법평가제도의 도입방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2005
- 여성부, □□양성평등 정책 확산을 위한 2008년 성별영향평가 지침 및 안내서□□, 2008
- 윤종설, □□규제영향분석 지침서 및 교재개발□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 정창화, □□규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- _____, □□단계별 규제영향분석의 제도화 방안□□, 서울: 한국행정연구원, 2004
- 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도 1-6□□, 서울: 한국법제연구원, 2007

- 한국법제연구원 입법평가연구센터, □□유럽 입법평가 제도에 대한 사례 연구(국제학술대회 자료집)□□, 서울: 한국법제연구원, 2008. 7. 11
- 홍준형, □□입법평가법제화방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2006

II. 외국문헌

1. 일반논문

- Böhret, Carl, 「Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Modisch oder hilfreich?」, Schreckenberger, Waldemar & Merten, Detlef(eds.), □□Grundfragen der Gesetzgebungslehre□□, Berlin, 2000
- Brocker, Lars, 「Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methode」, Hagen Hof/ Gertrude Lübke-Wolff(Hrsg.), □□Wirkungsforschung zum Recht I □□, Baden-Baden, 1999
- Bussmann, Werner, 「Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation」, □□Gesetzgebung heute(LeGes)□□, 1997. 3
- Grimm, Christoph, 「Gesetzesfolgenabschätzung: Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments」, □□ZRP□□, 2000
- Grimm, Christoph & Brocker, Lars, 「Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung」, □□Zeitschrift für Gesetzgebung□□ Vol. 14, 1999
- Kettiger, Daniel, 「Gesetzesevaluation in der Schweiz:Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick」, Heinz Schäffer(Hrsg.), □□Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland□□, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005

- Köck, W, 「Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungsrechtslehre」, □□Verw-
Archiv.□□ 98, 2002
- König, Klaus, 「Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung」, Schreckenberger,
Waldemar(eds.), □□Gesetzgebungslehre: Grundlage, Zugänge, Anwendung□□,
Stuttgart, 1986
- Konzendorf, Götz, 「Gesetzesfolgenabschätzung」, □□UNIVERSITAS□□ Vol. 54,
1999
- Mader, Luzius, 「Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in
der Schweiz」, Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), □□Wirkungsforschung
zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wir-
kungskontrolle von Gesetzen□□, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesell-
schaft, 2003
- Neuser, Klaus, 「Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?」, □□Nie-
dersächsische Verwaltungsblätter□□ 5. Jg., 1998

2. 단행본

- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, □□Guidelines on Regulatory Impact Assess-
ment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)□□, Speyer:
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004
- Bundesministerium des Innern(BMI), □□Moderner Staat-Moderne Verwaltung:
Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung□□, Berlin, 2000
- Council of Europe, □□EVALUATION OF LEGISLATION: PROCEEDINGS
OF THE COUNCIL OF EUROPE'S LEGAL CO-OPERATION AND

참 고 문 헌

- ASSISTANCE ACTIVITIES(2000-2001)□□, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001
- Hill, Hermann & Hof, Hagen(eds.), □□Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressar und Akteur□□, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000
- Holtus, Jos, □□Regulatory impact analysis within the Dutch regulatory reform program□□, Dutch ministry of Economic Affairs, 2002
- Karpen, Ulrich(ed.), □□Evaluation of Legislation: Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation(EAL) in Warsaw(Poland), June 15th-16th, 2000□□, Baden-Baden: Nomos, 2002
- Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), □□Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen□□, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), □□Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?□□, Glos: Edward Elgar, 2007
- Office of Regulation Review(Australia), □□A Guide to Regulation(2nd ed.)□□, 1998
- Schreckenberger, Waldemar, □□Gesetzgebungslehre□□, Erläuterungen zur Vorlesung im Sommersemester, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 2000

Ⅲ. 번역서

- 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, □□Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften□□, Baden-Baden: Nomos, 2001

- 박영도(역), □□독일의 입법평가 사례□□, 서울: 한국법제연구원, 2007
- _____, □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 Heinz Schäffer(Hrsg.), □□Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland□□, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005
- 임명현/이재윤/박세용(역), □□입법평가론□□, 서울: 한국법제연구원, 2008

부 록

부록: 입법평가 연구 현황(2002~2009)

연 도	연 구 내 용
2002	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 박영도, 『입법평가제도에 관한 연구』, □□법제□□ 제531호, 2002. 3 ▷ 박영도, 『입법평가제도에 관한 연구』, □□입법학연구□□ 제2집, 2002. 3 ▷ 신상환, 『독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제』, □□법제□□ 제540호, 2002. 12
2004	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 정호영, 『입법평가를 위한 범경제학적 접근방식에 관한 연구』, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2004. 2 ▷ 정호영, 『입법평가의 의의와 방법』, □□국회보□□ 통권 449호, 2004. 3 ▷ 국회 법제실·한국공법학회, □□2004 국회 공동학술대회: 의원입법의 발전방안□□, 2004. 10. 29
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 최윤철, 『의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토』, □□공법연구□□ 제33집 제3호, 2005. 5 ▷ 최윤철, 『입법평가의 제도화에 관한 연구』, □□토지공법연구□□ 제28집, 2005. 10 ▷ Andreas Lienhard, 『Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen』 유성재(역), 『입법효과의 평가: 스위스 베른주 입법효과 평가제도를 중심으로』, □□중앙법학□□ 제7집 제3호, 2005. 3 ▷ 최윤철, □□입법평가제도의 도입방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2005
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 최윤철, 『입법평가의 제도화 방안』, □□법제□□, 2006. 5 ▷ 홍준형, □□입법평가법제화방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2006
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 박상희, 『입법 평가 기법에 따른 컴퓨터프로그램 보호법의 문제점 연구』, 석사학위논문, 건국대학교 대학원, 2007. 2 ▷ 홍완식, 『입법과정에서의 문제점과 개선방안』, □□일감법학□□ 제11호, 2007. 2 ▷ 한국법제연구원 전문가초청포럼 자료집, □□L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA LÉGISLATION ET DE L'ACTE RÉGLEMENTAIRE(프랑스법상 입법영향평가)□□, 2007. 6 ▷ 정창화, 『입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로』, □□유럽연구□□ 제25권 2호, 2007. 8

연 도	연 구 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 전훈, 『‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안: 프랑스의 경험과 시사점』, □□공법연구□□ 제36집 제1호, 2007. 10 ▷ 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2007 ▷ 홍완식, 『입법평가의 현황과 과제』, □□법제와 입법□□ 제2호, 2007. 12 ▷ 임명현, □□재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 박수현, □□미국 주간대기청정규칙의 제정에 대한 입법평가 사례분석□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 안성경, □□환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 장병일/ 성홍재, □□범죄피해자보호법에 대한 효과분석: 스위스 자문센터 경험에 대한 비교적 고찰을 통한 한국의 범죄피해자보호제도의 역할 및 나아갈 방향에 대해□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 박영도(역), □□독일의 입법평가 사례□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ Delley, Jean-Daniel, □□입법평가의 제도화와 체계적 방식: 스위스 제네바 입법평가 실무: 『주거개축에 관한 법률안』에 대한 입법평가 사례□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도 1-6□□, 2007 ▷ 박영도·장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□, 서울: 한국법제연구원, 2007 ▷ 박영도, □□입법평가의 이론과 실제□□, 서울: 한국법제연구원, 2007
2008	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 이덕난, 『미래지향적 영유아교육 정책의 입법영향평가』, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2008. 2 ▷ 임명현, 『입법의 재정영향평가에 관한 연구: 국가재정관리를 위한 입법평가의 활용성 연구』, 박사학위논문, 건국대학교 대학원, 2008. 8 ▷ 류철호, 『선진입법평가제의 도입 방안 연구: 정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로』, 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 2008. 8 ▷ 이민영, 『개인정보보호 관련 법제에 대한 입법평가 연구』, □□토지공법연구□□ 제39집, 2008. 2 ▷ 장병일, 『입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여』, □□한양법학□□ 제24집, 2008. 10

연 도	연 구 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지성우, 『뉴미디어의 사회적 책임에 대한 입법평가: 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법)상 콘텐츠동등접근법을 중심으로』, □□미국헌법연구□□ 제19권 2호, 2008. 9 ▷ 최윤철, 『법치국가 실현수단으로서의 입법평가』, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), □□법치가 선진화의 길이다□□, 서울: 한반도선진화재단, 2008 ▷ 강현철·차현숙, □□공장설립 규제법제에 관한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 윤광진, □□규제성격에 따른 입법평가: 복권 및 복권기금법을 중심으로□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 김해룡·김호정·김성수·나성길·강현철·윤광진, □□국세징수법상 관허사업제한제도에 관한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 박수현, □□미국 연방자동차안전기준 202 승객용 차량을 위한 머리 지지대 제정에 대한 입법평가사례분석□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 홍완식·장교식·김병연·윤광진·차현숙, □□기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 최윤철, □□독일과 스위스의 입법평가 사례연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 김일중, □□법경제학 연구: 핵심이론과 사례분석□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 이진국·차현숙, □□산업안전기준에 관한 규칙에 대한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 오용식·김수용·김성호, □□이자제한법제에 관한 입법평가: 『이자제한법』을 중심으로□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 한상우·강현철·류철호, □□국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 김대희·강현철·류철호, □□입법평가기준과 평가지침에 관한 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 김수용, □□입법평가의 개념에 관한 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 김인철·견진만·윤광진, □□장애인복지법제에 관한 입법평가: 지적 장애인 그룹홈 법제를 중심으로□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 성낙인·이인호·김수용·권건보·김삼용·이지은·김주영·손형섭·박진우·김송옥, □□개인정보보호법제에 관한 입법평가□□, 서울: 한

연 도	연 구 내 용
	<p>국법제연구원, 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 박영도, □□입법학 입문□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 홍준형, □□법정책의 이론과 실제□□, 파주: 법문사, 2008 ▷ 국회 법제실, □□입법이론과 법제실무□□, 2008 ▷ 박영도(역), □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 박영도·김영아(역), □□법률평가와 입법평가[II]: 국가실무와 경제에 관한 국내 및 외국의 경험보고□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 임명현·이재윤·박세용(역), □□입법평가론□□, 서울: 한국법제연구원, 2008 ▷ 입법평가연구센터, □□입법에 대한 법경제학적 분석방법 연구□□(워크샵 자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 2. 29 ▷ 입법평가연구센터, □□입법에 대한 법경제학적 연구: RIA와 법안비용추계를 중심으로□□(워크샵자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 3. 7 ▷ 입법평가연구센터, □□일본의 입법제도와 입법평가□□(워크샵 자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 4. 25 ▷ 입법평가연구센터, □□주요국가의 입법제도와 입법평가 I □□(워크샵 자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 5. 23 ▷ 입법평가연구센터, □□유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구□□(국제학술대회 자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 7. 11 ▷ 입법평가연구센터, □□입법동향과 평가□□ 창간호, 서울: 한국법제연구원, 2008. 4 ▷ 입법평가연구센터, □□입법동향과 평가□□ 여름호, 서울: 한국법제연구원, 2008. 6 ▷ 입법평가연구센터, □□입법동향과 평가□□ 가을호, 서울: 한국법제연구원, 2008. 9 ▷ 입법평가연구센터, □□입법동향과 평가□□ 겨울호, 서울: 한국법제연구원, 2008. 12
2009	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 김기태, 『토지법제의 체계화를 위한 입법정책에 관한 연구』, 석사학위논문, 건국대학교 대학원, 2009. 2

연 도	연 구 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 한송이, 『입법평가에 관한 연구』, 석사학위논문, 성균관대학교 대학원, 2009. 2 ▷ 강현철, 『병역법의 규범체계성에 대한 입법평가』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 김성수, 『입법평가의 기법으로 계층화분석(AHP) 방법에 관한 연구: 관허사업제한제도를 중심으로』, □□외법논집□□ 제33집 제1호, 2009. 2 ▷ 김수용, 『입법평가의 개념과 제도화 방안』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 박균성, 『입법의 질 제고에 관한 연구』, □□토지공법연구□□ 제43집 제1호, 2009. 2 ▷ 박수진, 『해양부문 환경평가제도에 관한 입법평가의 적용과 한계』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 박수현, 『미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 신옥주, 『독일의 성별입법영향평가 고찰』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 이상운, 『일본 정책평가제도의 입법평가적 기능』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 이인호, 『한국에서의 입법평가: 사례연구』, □□입법평가제도와 규제개혁□□ 한국공법학회·한국법제연구원 공동 학술대회, 2009. 6. 26 ▷ 조희원(역), 『스위스 남녀평등법의 효과평가』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 최윤철, 『입법환경의 변화와 국회 입법지원기구의 역할』, □□토지공법연구□□ 제43집 제2호, 2009. 2 ▷ 최환용, 『조례에 대한 입법평가제도 도입가능성』, □□지방자치법연구□□ 제9권 제2호, 2009. 6 ▷ 한동훈, 『2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 한상운, 『환경영향평가법제에 관한 입법평가연구』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 홍완식, 『독일의 입법평가: 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로』, □□입법평가연구□□ 창간호, 2009. 6 ▷ 김봉철, □□영국의 표준비용모델 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2009

부 록

연 도	연 구 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 김수용·사동천·류창호, □□농지규제법제에 대한 입법평가□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 박수현, □□미연방『신약신청자 부담금법』(PDUFAIII)에 따른 FDA의 신약승인신청의 1차 심사 수행에 대한 입법평가 사례분석□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 박영도, □□유럽연합의 표준비용모델 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 박중수, □□오스트리아의 표준비용모델 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 이중환, □□표준비용모델 추정사례□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 이진국, □□독일의 표준비용모델 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 전훈, □□네덜란드의 표준비용모델 연구□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 한국법제연구원·한국공법학회(주최), □□입법평가제도와 규제개혁□□ (공동학술회의 자료집), 2009. 6. 26 ▷ 박영도(역), □□국제표준비용모델 매뉴얼□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 김영아(역), □□선진 입법 입문서□□, 서울: 한국법제연구원, 2009 ▷ 한국법제연구원, □□입법평가연구□□ 창간호, 서울: 한국법제연구원, 2009. 6 등