
입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구

윤계형 · 박통희 · 김주찬 · 홍완식



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-②

입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구

윤계형 · 박통희 · 김주찬 · 홍완식

입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구

A Study on the Relationship of Legislative
Evaluation and Regulatory Impact Assessment

연구자 : 윤계형(한국법제연구원 부연구위원)

Yun, Gye-Hyeong

박통희(이화여자대학교 행정학과 교수)

Park, Tong-Hee

김주찬(광운대학교 행정학과 교수)

Kim, Ju-Chan

홍완식(건국대학교 법학전문대학원 교수)

Hong, Wan-Sik

2012. 2. 29.

요약문

I. 배경 및 목적

- 입법평가 제도화 논의를 위한 비교제도 연구
 - 입법평가의 제도화 논의가 진전되기 위해서는 유사한 제도와의 관계 연구가 필요함
 - 규제영향분석제도와 개념 및 관계정립에 관한 연구를 통해 입법평가 제도화에 대한 시사점을 도출
- 연구범위와 방법
 - 이론적 연구 : 제도본질론과 문제점 비교분석 등
 - 비교법적 연구 및 비교제도연구

II. 주요 내용

- 규제영향분석과 입법평가
 - 규제영향분석제도의 정부규제의 체계적인 관리 수단인 하나로써 미국, 영국을 중심으로 도입·발전되었으며 OECD 회원국을 중심으로 확산되었음
 - 우리나라는 1998년 「행정규제기본법」을 제정하여 규제영향분석제도를 도입하여 시행하고 있음

- 미국은 비용-편익 분석을 기초로 하여 발전되어 왔으며, 주로 관리예산처의 정보규제실이 담당하고 있음
 - 영국은 새로운 규제를 도입하기 전에 규제영향분석을 실시하여 체계적이고 엄격한 규제관리를 하고 있음
 - OECD는 규제품질관리를 위한 규제거버넌스를 구축하면서 규제안에 대한 영향분석을 심사하거나 모니터링을 하고 있음
 - 입법평가는 입법의 효과를 조직적이고 체계적인 방식으로 분석하고 평가하려는 일련의 시도 또는 전체적 과정으로 볼 수 있음
 - 입법평가는 주로 독일과 스위스를 중심으로 발전하였으며, 법률의 홍수 또는 법규의 과잉화 현상을 해결하기 위한 제도로 활용되고 있음
 - 우리나라도 법률안이 양적 증가하고 있으며, 법률의 질적 제고 등을 예방하고 억제하기 위하여 입법평가의 제도도입이 필요함
 - 우리나라는 규제영향분석을 비롯하여 각종 영향평가제도가 실시되고 있기 때문에 입법평가를 제도화하기 위해서는 다른 영향평가제도와의 관계를 고려하여야 함
- 규제영향분석의 문제를 통해서도 알 수 있듯이 평가과정에서 인적 자원의 문제, 즉 실무가와 전문가, 연구자의 공동참여가 필수적임
 - 규제영향분석의 평가항목과 요소 등의 조정방향을 고려하여 입법평가의 평가항목과 세부요소들을 구상하여야 함

Ⅲ. 기대효과

- 규제영향분석에 대한 문제점을 분석하여 향후 제도개선
의 방향성을 제시
- 입법평가 제도화에 있어서 주요 참고자료로 활용될 수
있을 것으로 기대됨

▶▶ 주제어 : 입법평가, 규제영향분석, 규제개혁, 입법평가와 규제영향
분석, 입법평가의 제도화

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Study on comparative institution for issuing institutionalization of legislative evaluation
 - Necessary study of relevant similar institutions to make progress of issuing institutionalization of legislative evaluation
 - Lessons learned through defining of regulatory impact assessment and studying of a relation establishment
- Research Scope and Method
 - Theoretical Study : Institutionalism and analysis of problems
 - Research of comparing relevant legislations and similar institutions

II . Regulatory Impact Assessment and Legislative Evaluation

- Regulatory Impact Assessment and Legislative Evaluation
 - It is introduced and developed in the US and the UK as the means of methodical management for government regulation of regulatory impact assessment and spreaded out OECD-member countries.

- In Korea, it is introduced and being enforced by legislation of Administrative Regulation Law in 1998.
- In the US it is developed through cost-benefit analysis and mainly belongs to government regulation office in the Office of Management and Budget(OMB).
- In the UK it is implemented prior to the introduction of a new regulation so that it is managed systematically and rigorously.
- In OECD-member countries, impact assessment inspection or monitoring system to the new regulation is implemented by building regulation governance for regulation quality management.
- Legislative Evaluation can be a series of attempt or overall process in order to analyze and evaluate the legislation effect systematically and organizationally.
- Legislative Evaluation has been developed mainly in Germany and Switzerland and it is fairly useful to prevent side effects such as law-flooding or law-oversupply.
- In Korea due to the more legislative bills in these days, it is necessary to introduce the Legislative Evaluation System for law quality enhancement.
- It is essential to consider relations among other impact assessment systems to institutionalize the Legislative evaluation since many other impact assessment systems including Regulatory Impact Assessment are already being enforced in Korea.

- As we can see through issues of Regulatory Impact Assessment, proper human resources, i.e. joint participation of working group and professionals, researchers should be indispensable.
- It should be considered appropriate assessment criteria and subsections.

III. Expected Effects

- Regulatory Impact Analysis for this study by analyzing the problem to the direction of future improvements are presented.
- Institutionalization of Legislative Evaluation as a reference to this report is expected to be utilized.

➤ **Key Words : Legislative evaluation, Regulatory Impact Assessment, Better Regulation, Legislative Evaluation and RIA, Institutionalization of legislative evaluation**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
제 2 절 연구의 방법 및 범위	16
제 2 장 규제영향분석제도의 이론적 기초	17
제 1 절 규제영향분석제도의 의의 및 기능	17
1. 규제영향분석제도의 의의	17
2. 규제영향분석의 기능	19
제 2 절 행정규제영향분석과 행정규제관리체계	22
1. “가설적 정책대안”으로서 행정규제와 규제영향분석의 필요성 ...	22
2. 규제영향분석, 규제관리체계, 그리고 규제품질	26
3. 규제영향분석서와 규제심사	28
제 3 장 선진국의 규제관리 체계와 규제영향분석제도	31
제 1 절 미국의 규제영향분석제도	31
1. 규제관리체계와 규제영향분석제도	31
2. 규제영향분석제도	36
제 2 절 영국의 규제영향분석제도	54

1. 규제관리체계와 규제영향분석제도	54
2. 규제영향분석제도	59
제 3 절 OECD의 규제영향분석제도	70
1. 규제품질관리를 위한 규제거버넌스 구축	70
2. OECD의 규제영향분석제도	74
제 4 장 한국의 행정규제관리체계와 규제영향분석제도	85
제 1 절 행정규제관리체계	85
1. 법적근거	86
2. 법령입법절차와 규제심사	87
3. 규제심사의 과정과 구조	90
4. 행정규제관리체계의 문제점과 개선방안	129
제 2 절 한국의 규제영향분석제도	138
1. 규제영향분석제도의 법적 근거	138
2. 규제심사와 규제영향분석	140
3. 규제영향분석서의 내용과 형식	146
4. 규제영향분석제도의 문제점과 대안	152
제 5 장 입법평가	159
제 1 절 입법평가의 필요성, 의의 및 목적	159
1. 입법평가의 필요성	159
2. 입법평가의 의의	169
3. 입법평가의 목적	173
제 2 절 입법평가의 기준	176
1. 일반론	176

2. 입법평가의 구체적 기준	177
제 3 절 입법평가의 유형	179
1. 일반론	179
2. 사전평가	181
3. 병행평가	182
4. 사후평가	183
5. 맺음말	183
제 4 절 입법과정과 입법평가	186
1. 입법과정의 문제점에 관한 논의	186
2. 입법과정의 개선방안으로서의 입법평가	193
제 6 장 입법평가의 제도화	199
제 1 절 한국적 입법평가의 제도화	199
1. 한국적 입법평가제도의 명칭	199
2. 한국적 입법평가 모델	200
제 2 절 입법평가와 기타 영향평가	203
1. 규제영향평가제도를 확대·개정하는 방안	203
2. 규제영향평가제도와 입법평가제도가 공존하는 방안	204
3. 통합형 입법평가제도 방안	206
제 3 절 입법평가 제도화 과정에서의 고려사항	207
1. 입법권을 제한하지 않도록	207
2. 정치적 오용이 없도록	208
3. 입법과정이 지연되지 않도록	209
4. 인본적 가치와 경제적 가치가 균형성을 지니도록	210

5. 국회의 기존 제도와 조화될 수 있도록	211
제 4 절 입법평가의 법적 근거	212
1. 법적 근거의 규범형식	212
2. 입법평가 제도화의 단계에 따른 법적 근거	213
제 5 절 입법평가 제도화에 있어서의 과제	214
1. 입법평가의 기법 등의 개발	214
2. 입법평가제도의 실질적 효용 확보	215
3. 입법평가제도의 단계적 도입	216
4. 입법평가기관에 관하여	217
5. 입법평가의 대상에 관하여	217
6. 입법평가지침의 개발	218
7. 입법평가에 대한 연구와 공동작업	219
제 7 장 요약 및 결론	221
참 고 문 헌	229

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

우리나라에서는 2000년대 들어오면서 독일, 스위스, 오스트리아 등 유럽국가에서 본격적으로 논의되고 있는 입법평가제도가 소개되어 왔다. 입법평가가 제도적 틀을 마련하기 위한 연구가 계속되고 있음에도 입법평가의 개념정립 및 다른 평가제도와 차별적인 논리 근거를 설정하는 데 한계를 보이고 있으며, 그 중에서 입법평가와 유사한 제도로서 대표적인 것이 규제영향분석이다.

1997년 8월 22일에 제정된 행정규제기본법을 통해서 규제영향분석 제도를 도입하여 시행하고 있다. 여기서 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)이란 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다.

이러한 맥락에서 볼 때 법률의 예상되는 영향을 측정하는 방법론을 적용하는 입법평가와 유사한 측면이 있음에도 연구범위의 포괄성이나 방법론적 다양성이라는 측면에서 차이점을 보이고 있다.

따라서 입법평가와 규제영향분석을 실시하고 있는 대표적인 국가로 미국, 영국, 독일의 경우를 고찰하고 현재 운영되고 있는 현황 등을 종합하여 입법평가와 규제영향분석의 범위 및 대상, 유형 등 개념을 정리하고 두 제도 간 관계를 정립할 필요가 있다. 즉 입법평가제도와 규제영향분석제도를 비교함과 동시에 우리나라의 입법평가 도입방안을 구체적으로 모색하고, 현행 입법 절차 내에서 입법평가를 시행할 수 있는 실질적 고려사항 및 절차를 설계할 필요가 있다.

입법평가의 제도화 논의가 진전되기 위해서는 유사한 평가제도들과의 차별성이 확립되어야 하며, 그 중에서도 규제영향분석과의 개념 및 관계정립이 전제되어야 한다. 따라서 본 연구는 규제영향분석의 개념, 대상 및 범위, 법적 근거 등을 고찰함으로써 입법평가의 제도화 과제를 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 먼저 규제영향분석제도를 분석하기 위하여 규제영향분석의 이론적 배경을 살펴보기로 한다. 즉 규제영향분석제도의 의의 및 기능, 그리고 규제영향분석과 규제관리체계를 전체적으로 개관한 후 외국의 규제관리 체계와 규제영향분석의 현황을 분석하기로 한다. 특히 규제영향분석이 비교적 활발하게 실시되고 있는 미국과 영국, OECD를 중심으로 그 제도의 현황과 법적 근거 등을 살펴보기로 한다. 또한 우리나라의 행정규제관리체계를 입법절차와 관련하여 분석한 후 그 문제점과 개선방안을 도출하고, 규제영향분석제도의 도입배경과 그 법적 근거, 규제영향분석서의 내용과 형식을 분석한 후 그 문제점과 개선방안을 도출하기로 한다. 그리고 입법평가제도의 필요성과 의의 및 목적을 검토하기로 한다. 여기에서는 외국의 논의현황과 더불어 우리나라의 법률안 급증, 법령의 질적 저하 현상 등을 분석하여 입법평가의 필요성을 검토한다. 그리고 이미 입법평가를 도입하여 실시하고 있는 국가별 입법평가의 개념이나 정의는 약간씩 다르고, 우리나라의 학자들도 입법평가의 개념 정의에 차이를 보이고 있어 이를 정리하기로 한다. 또한 입법평가의 정의에 따른 입법평가의 목적과 그 기준, 유형을 분류화하기로 한다. 이러한 논의를 바탕으로 현재 우리나라의 입법과정에서 나타나는 문제점들을 입법평가제도를 실시함으로써 해결할 수 있는지 그 방안을 모색하고, 입법평가제도를 도입 내지 제도화한다면 어떠한 모습으로 가져갈 것인지에 대하여 연구하기로 한다.

제 2 장 규제영향분석제도의 이론적 기초

제 1 절 규제영향분석제도의 의의 및 기능

1. 규제영향분석제도의 의의

정부의 규제는 사회구성원이 추구하는 바람직한 경제사회 질서에 대한 합의를 바탕으로 이를 추구하기 위한 기본 질서를 규정한 것으로 볼 수 있다. 보다 구체적으로 정부규제는 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”으로 정의된다.¹⁾ 그런데 이러한 정부규제가 의도와는 달리 국민의 삶의 질을 떨어뜨리고 시장의 활력을 저해하여 시장경제에 부담이 되는 경우가 많다. 세계 각국이 규제개혁을 강조하는 것은 과도한 규제나 불필요한 규제, 그리고 저질의 불량규제는 국가경쟁력의 저하를 가져올 수 있기 때문이다.

규제영향분석제도는 정부규제의 체계적인 관리 수단으로서 인식되기 시작하면서 미국, 캐나다, 호주를 중심으로 도입·발전되었으며 1990년대를 거쳐 OECD 회원국을 중심으로 확산되었다. 우리나라 역시 1998년 「행정규제기본법」을 제정하여 규제영향분석제도를 도입하였다.²⁾

규제영향분석은 “새롭게 만들어지거나 현존하는 규제의 편익, 비용 그리고 효과들을 점검하고 측정하는 체계적인 의사결정 도구”로 정의된다.³⁾ 또한 이는 통합된 의사결정지원과정으로서 이를 통하여 개방

1) 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992, 18면.

2) 규제영향분석제도의 의의와 관련한 내용은 이혁우 외, 의원입법에 대한 규제영향 분석의 필요성 연구, 규제연구, 한국경제연구원, 2011.을 중심으로 정리하였다.

3) OECD, Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis(RIA): Tools for Policy-Makers, 2007.

적이고, 투명하며, 또한 경험에 바탕을 둔 규제시스템의 설립에 기여하는 것을 목적으로 한다.⁴⁾ 우리나라 행정규제기본법에서는 규제영향분석을 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회 경제 행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”이라고 정의하고 있다. 규제영향분석을 통해 정부는 자신이 도입하려는 규제가 비용과 편익 측면에서 타당한지 체계적으로 검토할 수 있게 되고 그 결과 무분별한 규제의 신설이나 강화를 억제할 수 있게 된다.

한편, 규제에 대한 분석이 필요한 이유는 규제는 예산과 같이 명시적으로 비용을 발생시키지는 않지만 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 과정에서 피규제자인 국민이나 기업에게 비용을 부담시킬 수 있기 때문이다. 즉 규제가 그 의도한 가치를 달성하기 위해서는 사회적으로 그만큼의 비용이 지불되어야 하며, 이러한 비용은 기업과 소비자, 정부 등이 부담하게 되며 장기적으로는 경제에 영향을 미치는 것이다.⁵⁾ 또한 규제는 규제의 준수 여부를 확인하고 감독하여야 하는 규제기관에게 규제준수를 감시하기 위한 행정비용을 발생시키기도 한다.

이런 규제가 초래하는 비용을 고려한다면, 합리적으로 설계된 규제는 그것이 애초에 의도한 것처럼 정부의 재정지출을 억제하면서도 행정력을 이용하여 시장실패를 교정함으로써 자원배분의 왜곡을 막고 기회균등을 보장하여 사회적 순편익을 발생시킬 수 있지만, 만약 정부가 규제가 초래할 수 있는 다양한 경제적, 사회적 비용에 대한 고려없이 균형을 상실한 규제를 도입할 경우에는 오히려 자원배분을 왜곡시키거나 민간부문의 자율성을 위축시켜 더 큰 사회적 비용을 초래할 수 있는 것이다. 이런 까닭에 정부는 규제를 도입하기 전에 규제

4) 김정해, 규제영향분석 제도 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006.

5) 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992.

가 가져올 영향 혹은 효과를 사전에 체계적으로 분석할 필요가 있다.

규제영향분석은 비용과 편익을 명확히 함으로써 결정을 더 잘 알릴 수 있다는 점을 보장하는 도구라 할 수 있으며 정부 절차들을 더 공개적이고, 투명하고 설명적이게 하기 위한 도구 그리고 불필요한 비용을 피하기 위한 도구라 할 수 있다.

2. 규제영향분석의 기능

그렇다면, 이런 규제영향분석은 구체적으로 어떤 기능을 수행하는 것이며 규제관리체계에서 어떤 효용이 있는 것일까? 이에 대해 이종한은 규제영향분석을 규제의 도입으로 민간기업과 국민이 부담해야 하는 비용을 줄이고 경제활동의 효율성을 증가시키기 위한 규제합리화의 수단으로 정의하고 있다.⁶⁾ 즉 규제영향분석을 통해 사전적으로 규제의 품질을 검토함으로써 국민에 대한 부담을 줄이면서도 규제가 의도한 목적은 최대화시킬 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있다는 것이다. 이런 의미에서 OECD는 규제영향분석을 제안된 규제나 존재하고 있는 규제의 긍정적·부정적 영향을 체계적으로 평가함으로써 좀 더 바람직한 의사결정을 위한 도구로 정의하고 있기도 하다.⁷⁾

여러 연구를 종합한 김태윤과 여차민의 연구에서는 다음과 같이 규제영향분석의 기능을 정리하고 있다.⁸⁾ 먼저, 규제영향분석은 효율적 자원배분을 달성하기 위해 필요하다. 규제가 아무리 사회적 가치의 달성을 표방하고 있다 할지라도 규제의 편익만을 고려하고 비용을 고려하지 않는다면 사회적으로 바람직한 자원의 배분을 이룰 수 없다. 물론 규제의 편익과 비교하는 것이 어렵긴 하지만 미국의 경우, 건강,

6) 이종한, 금융분야 규제영향분석 활성화 방안에 관한 연구, 한국행정학회 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006년 추계학술대회 발표논문집, 2006.

7) OECD, Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries, 2003.

8) 여차민/김태윤, 위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건의 모색, 규제연구, 18(1), 2009.

안전 그리고 환경의 위험을 감소시키려는 규제가 비효율적임을 입증할 수 있는 강력한 증거들이 있다고 한다.⁹⁾ 즉, 위험 및 안전과 같은 사회적 규제에서 일반적으로 규제기관은 위험이 바람직하지 않다는 접근법 즉, 무위험 기준 접근법을 취하고 있기 때문에 이로 인해 발생하는 비용에 대해 무관심하며 오로지 편익의 증대(예를 들면 사고의 감소나 깨끗한 공기)에만 관심을 기울이는 경향을 보인 결과 오히려 사회 전체적으로는 높은 비용을 초래하는 규제가 도입될 수 있다는 것이다.¹⁰⁾ 이에 대해 Anderson은 규제비용에 대한 고려가 없을 경우, 오히려 규제로 인해 인명의 손실을 초래할 수 있다는 사실을 경고하면서 규제비용이 5백만 달러에 달할 때 이러한 비용은 가난한 사람들의 소득을 감소시켜 결과적으로 다른 한 사람의 생명의 손실로 이어질 수 있음을 계산해 보이기도 했다.¹¹⁾

둘째, 규제영향분석은 정부가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 정보를 제공해 준다. 정책결정과정에서 규제영향분석의 결과는 합리적 의사결정 도구의 역할을 하기 때문이다.¹²⁾ 또한 김태윤·김상봉 역시 의사결정자가 보다 합리적인 의사결정을 하기 위해서는 가능한 모든 도움을 필요로 하는데, 규제영향분석에서 요구하는 비용편익분석은 규제의 영향을 망라할 수 있다는 이점 때문에 의사결정에 도움을 줄 수 있는, 적합하면서도 필요한 수단이라고 주장하고 있기도 하다.¹³⁾ 이런 규제영향분석의 의미를 요약하자면 규제영향분석은 규제의 경

9) Lutter, R., The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform, *Regulation*, 22(2), 1999.

10) Viscusi, W. K., Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks, Related Publication 06-11, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 3, 2006.; Viscusi, W. K./Gayer, T., Safety at Any Price? *Regulation*, 25(3), 2002.

11) Anderson, C., Hazards of Risk Assessment, *Nature*, 351(6323), 1991.

12) Viscusi, W. K., Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks, Related Publication 06-11, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.; 최병선, 정부 규제론, 법문사, 1992.

13) 김태윤/김상봉, 비용·편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석, 2004.

제·사회적 영향을 과학적으로 분석하여 그 타당성을 평가하여 객관적 정보를 전달함으로써 불필요하고 불합리한 규제 도입의 가능성을 차단하고 질 높은 규제의 선택 가능성을 제고시키는 기능을 한다고 볼 수 있다. 특히 규제의 비용과 편익을 측정하고 비교·검토하는 과정에서 논의되는 다양한 의견은 최선의 대안을 선택할 수 있는 정보를 제공해 주어 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 한다.

셋째, 규제영향분석은 정치적 이해관계의 노출 및 조정과 수렴의 기회를 제공할 수 있게 한다.¹⁴⁾ 즉 규제영향분석은 정부가 정치적 이해를 조정하고 수렴하는 장을 제공한다. 이해관계가 얽힌 규제의 경우 규제에 대한 시각차가 존재하기 마련이고, 각 이해당사자들은 비용과 편익을 상이한 측정방법을 통해 측정하고 서로 상반된 주장을 하게 된다. 이 때 다양한 객관적 분석기법의 존재를 인정하는 가운데 정치적 협상 혹은 조정과 선택이 요구되는데, 규제영향분석의 핵심이라 할 수 있는 비용편익분석은 이러한 정치적 협상과 조정을 구현할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다.

넷째, 규제영향분석을 통해 규제 비용에 대한 관료들의 관심과 책임성을 유도할 수 있다. 일반적으로 규제당국은 규제의 비용을 규제의 목표를 달성하기 위해 당연히 수반되어야 하는 것으로 인식하는 경향이 있다. 이로 인해 규제기관의 관료들은 규제의 비용에 대해서 무관심하거나 비용보다는 편익을 중심으로 인식하는 경향이 있기 때문에¹⁵⁾ 실제 위험 및 안전규제 정책을 결정하는 과정에서 비용편익분석

14) OECD, Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis(RIA): Tools for Policy-Makers, 2007.

15) 규제기관은 자신들의 정책을 방어하고 확장하려는 의도를 가지고 있기 때문에 편익을 과대평가하고 비용을 과소평가하여 자신들의 프로그램 목표를 지지하기 위한 분석을 수행하는 경향이 있다고 한다(Hahn, R. W., Policy Watch: Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation, Journal of Economic Perspectives, 12(4), 1998, 201-210p.; Lutter, R., The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform, Regulation, 22(2), 1999, 41-42p.).

은 실질적으로 활용되지 않기도 한다.¹⁶⁾ 그러나, 이것은 역으로 규제영향분석을 통해 해당 규제안에 대해 체계적인 비용편익분석을 해 보는 것이 관료들로 하여금 규제비용에 대한 관심을 갖게 할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 비용편익분석의 과정 자체가 관료들을 자극하고 문화적 변화를 가져와서 궁극적으로 규제관료들이 비용에 대해 관심을 갖도록 유도할 수 있다는 것이다.¹⁷⁾

제 2 절 행정규제영향분석과 행정규제관리체계

1. “가설적 정책대안”으로서 행정규제와 규제영향분석의 필요성

행정규제기본법 제2조에 의하면 “행정규제”란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다. 행정규제는 바람직한 변화를 위해 국가나 지방자치단체에 의해 수단으로 도입되는 것이다. 다시 말해서 행정규제는 정책수단으로서 바람직한 변화의 원인으로 작용할 것을 기대하고 동원되는 실험변수이다. 즉, 원인으로서 행정규제가 행정목적에 반영된 바람직한 변화인 결과를 발생시킨다는 인과관계를 적극적으로 수용하기 때문에 채택된 “가설적 정책대안”이다.

행정규제는 본질적으로 가설적 인과관계에 근거한 것이기 때문에 그 영향이 기대한 바람직한 변화를 가져올 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 반면에 행정규제는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다. 그렇기 때문에 행정규제가 기대한 바람직한 변화의 원인으로 작용할 것이라는 타당한 근거가 있는 경우에만 정당성을 갖는다. 아

16) Viscusi, W. K./Gayer, T., Safety at Any Price? Regulation, 25(3), 2002.

17) 이성우, 규제영향분석제도의 효과적 집행방안, 한국정책학회보, 9(2), 2000.

올려 행정규제가 내포하고 있는 가설적 인과관계를 경험적으로 뒷받침할 수 있는 실증적 증거를 국·내외 사례를 통해 최대한 수집하여 제시해야 한다. 즉, 행정규제는 이로 인하여 부당하게 국민의 권리가 제한될 가능성이 없으며 부당하게 의무가 부과될 가능성도 없다는 전제하에서 바람직한 변화를 만들어 내기 위한 제도이다.

요약하건데 행정규제를 “가설적 정책대안”이라고 명명한 이유는 문제해결을 위하여 채택된 정책대안이지만 검증되지 않은 상태에서 실행에 옮겨지기 때문이다. 즉, 위험성이 다른 법령에 비하여 매우 크므로 특별히 신중해야 한다.

모든 법령은 크고 작은 이권(rent)을 발생시킨다. 법령을 둘러싼 이권으로 인하여 정경유착, 이익집단정치, 포획, 부정부패 등등이 발생하고 있다. 이에 대한 정치, 경제, 사회, 행정학적 분석은 이러한 문제의 심각성을 이미 충분히 밝혀냈다. 법령 중에서도 행정규제를 포함하고 있는 법령으로 인한 이권(rent)은 상대적으로 크며, 그 결과 행정규제를 둘러싸고 일어나는 이권다툼(rent-seeking)¹⁸⁾은 “이익집단 정치이론”, 이권을 둘러싼 야합은 “포획이론”¹⁹⁾과 “철의 삼각형(iron-triangle)”²⁰⁾의 모형에서 적나라하게 보여주고 있다. 실제에서도 행정규제에 관한 국가나 지방자치단체의 결정은 합리적으로 결정되기보다는 행정편의, 정치적 고려, 사회적 요구, 이익집단 요구의 영향을 받아 비합리적이

18) Anne Krueger, The Political Economy of the Rent-Seeking Society. American Economic Review 64 (3), 1974, 291 - 303; Gordon Tullock, The Rent-Seeking Society : The Selected Works of Gordon Tullock, Vol. 5, 2005.

19) M. E. Levine, J. L. Forrence, Regulatory capture, public interest, and the public agenda. Toward a synthesis. Journal of Law Economics & Organization 6, 1990, 167-198; J. J. Laffont, J. Tirole, The politics of government decision making. A theory of regulatory capture. Quarterly Journal of Economics 106(4), 1991, 1089-1127.

20) 브루스 벤슨, 관료행태에 대한 이해와 한국에서 시사점. 한국경제연구원 편, 시장경제와 법치주의를 위한 정부3부의 역할, 1995년 8월, 19-52면; 전상경, 정책분석의 정치경제, 박영사, 2001, 526-578면. D. C. 물리, 「공공선택이론」, 배득중 역, 나남출판, 1992, 133-166면.

고 편파적으로 결정될 개연성이 크고, 역사적으로도 그러한 사례는 수 없이 발견된다.

그 결과 행정규제는 기대한 효과와는 동떨어진 심각한 부작용을 야기하곤 한다. 수정자본주의적 제도개혁이 정점에 이르렀던 20세기 중후반에 이르러 행정규제는 부당하게 국민의 권리를 제한하고, 국민에게 부담을 부과하며, 국민의 자유를 제한하고, 나아가 국민의 창의력을 억압하는 주범으로 인식되었다. 즉, 자본주의의 모순을 시정·보완하기 위한 정부개입의 수단으로서 행정규제는 기대한 효과와는 달리 부작용을 심각하게 드러냈다. 이러한 부작용은 신자유주의의 개혁운동을 촉발시키면서 규제완화나 탈규제가 곧 규제개혁의 본질인 것으로 오해하는 시대사조를 발생시켰다.²¹⁾ 한마디로 행정규제를 없애거나 약화시키는 것이 무조건 바람직한 것으로 인식하는 문명사적 분위기가 조성되었던 것이다.

신자유주의의 관점에서는 행정규제가 국민의 권리와 자유를 부당하게 제한하고 자유와 창의를 구속하는 핵심적 원인이라고 보았고,²²⁾ 이러한 진단은 20세기 후반에 이르러 지구촌에서 간주관적 합의에 이르렀다고 볼 수 있을 수 있는 인식이었다. 이러한 인식은 규제의 부작용을 치유하기 위한 규제개혁의 수단으로 규제완화 또는 탈규제 일변도의 선택을 하게 만들었다. 이러한 신자유주의에 입각한 획일적 진단과 선택은 상당부분 사실에 부합한 것으로 문제를 치유하는데 상당히 기여했지만 적지 않은 오류를 동반했다. 행정규제가 타당하고 인과관계상 옳음에도 불구하고 알 수 없는 다양한 다른 요인들로 인해 발생한 문제를 치유하기 위해 원인이 아닌 행정규제를 약화시키거나 없애는 우를 범한 경우이다. 그리고 행정규제의 완화 또는 폐지로 인

21) Anthony Giddens, 제3의 길(*The third way: The renewal of social democracy*), 62-115, 한상진·박찬욱 (역). 생각의 나무, 1998.

22) Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution, 1985.

하여 더 큰 문제가 발생한 예도 적지 않다. 여전히 논란의 와중에 있지만 1997년 외환위기도 과도한 금융시장의 개방 즉, 우리나라의 금융시장의 여건을 제대로 고려하지 못한 규제완화와 탈규제에 기인했다는 주장이 강력하게 제기되었다. 또한 2008년 세계금융위기도 자본시장에 대한 규제의 부족이 불러온 재앙이었다는 분석이 상당부분 타당한 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 시행착오를 통해 행정규제로 인해 야기되는 문제를 제대로 해결하는 정책대안은 획일적인 규제완화나 탈규제가 아니라 “규제품질”을 제고하는 것이라는 점에 전문가들의 의견이 모아지고 있는 추세이다.

그러므로 새로운 규제의 도입과 기존 규제의 정비 여부에 대한 결정은 기본적으로 객관주의에 입각하여 과학적인 분석을 통해 문제를 진단한 뒤에 대안을 설계하고 비교하여 이루어져야 한다.²³⁾ 규제의 영향에 대한 객관주의에 입각한 과학적 분석을 저해하는 요소들이 바로 행정규제를 과규제로 오인하게 만든 원인이다. 본질적으로 가설인 규제의 영향에 대한 분석의 객관성과 과학성은 행정규제에 관한 국가나 지방자치단체의 결정과정에 행정편의, 정치적 고려, 사회적 요구, 이익집단의 영향, 심지어는 인기영합주의(populism) 등에 의한 비합리적이고 불공정하며 부당한 영향을 막을 수 있는 중요한 수단이다.

행정규제기본법 제 2 조 ①항 5호는 정책도구로서 규제영향분석을
“(행정)규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에

23) 사회현상에 대한 인식론으로 객관주의와 주관주의는 이론적으로 여전히 경합중이다. 사회현상에 대한 연구방법론적으로도 실증주의에 기초한 과학주의와 반실증주의에 기초한 반과학주의가 경합중이다. 행정규제에 관한 관련자들이 모두 공유하고 있는 “사회문제를 치유하기 위해 도입되는 행정규제가 원인으로 작용하여 사회문제를 치유 또는 악화시킬 수 있다는 전제”는 그 자체가 인과론에 입각한 것이다. 이러한 인과관계에 대한 인식은 객관주의적 인식론에 근거한 것이며, 행정규제가 원인으로 작용하여 발생하는 결과인 영향(인과관계)의 분석은 과학주의에 의하는 것이 효율적이라는 판단은 묵시적으로 공유된 것이다 : Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: elements of the sociology of corporate life*, Heinemann Educational Books, 1982, 1-37면 참고.

미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의하고 있다. OECD에서는 규제영향분석을 “신규 또는 기존 규제의 비용, 편익, 효과를 조사하고 측정하는 체계적인 정책도구”로 보고 있다.

규제영향분석은 종종 행정규제로 인해 발생하는 직접적 비용·효과에 대한 경제적 분석으로 인식되고 있다. 규제법령은 관련 이익집단의 행동을 변화시킨다. 규제영향분석은 규제법령에 대한 이익집단의 대응으로 인해 변화되어 나타날 행동이 사회에 간접적으로 그리고 장기적으로 미칠 영향을 분석에 포함해야 한다. 동태적 불확실성이 개입될 수밖에 없는 현상을 객관주의에 입각하여 과학적으로 분석하는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 어려움을 감안할 때 궁극적으로 행정규제는 사회적 합의를 존중해야 하며 최소한에 그쳐야 한다. 즉, 행정규제의 품질은 행정규제의 효율성과 함께 사회적 합의를 도출해 낼 수 있는 실질적인 민주성에 의해 결정되는 것이다.

이러한 관점에서 행정규제에 대한 객관주의적이고 과학적이며 동시에 사회적 합의에 기초한 넓은 의미의 규제영향분석이 가능하도록 행정규제의 관리 또는 개혁의 체계를 갖추어야 한다.

2. 규제영향분석, 규제관리체계, 그리고 규제품질

행정규제의 영향은 동태적인 현상으로 경제적, 사회적, 그리고 기술적 변화에 따라 바뀐다. 그러므로 규제품질을 제고하기 위해서 기존의 행정규제는 끊임없이 정비되어야 한다. 동시에 신설·강화되는 규제에 대하여 심도 있는 심사를 통하여 엄격하게 통제하고 타당성을 확인하여 최소한에 그치도록 해야 한다.

이를 위해 OECD국가들 중 상당수가 다양한 유형의 규제관리체계를 채택하고 있다. 행정규제관리체계란 “행정규제의 품질을 효율적으로 관리하기 위한 협력적 상호작용 및 행정규제심사의 절차와 방법에 대한 규칙의 총체”를 의미한다.

행정규제관리체계는 일상적인 관리체계(routinized system)와 비일상적인 관리체계(nonroutinized system)로 나뉘볼 수 있다. 전자는 규제품질을 제고하기 위해 상시로 가동되는 관리체계이며 후자는 바람직한 또는 필요한 새로운 질서를 인위적으로 조성하여 규제품질을 제고하기 위해 동원되는 전략적 관리체계이다. 전자는 좁은 의미에서 행정규제관리체계에 해당하며, 후자는 규제개혁체계²⁴⁾에 해당하며 넓은 의미에서 행정규제관리체계의 일부라고 볼 수 있다. 규제개혁체계는 행정국가화에 의해 도입된 과도한 규제로 인한 문제를 해결하기 위해 20세기 후반에 도입되기 시작했다.

행정규제관리체계가 제대로 작동되어 규제품질을 제고하는데 효율적으로 기여하기 위해서는 다음의 두 가지 점에 주목해야 한다. 첫째, 객관주의적 관점에서 과학적으로 그리고 심층적으로 규제영향분석을 해낼 수 있는 행정규제관리체계의 전문성이야말로 규제품질을 결정하는 제일의 원인이라는 점이다. 둘째, 행정규제관리체계의 전문성에 더하여 정치적 중립성과 민주성이 규제품질에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요소라는 점이다. 행정규제의 동태성과 불확실한 상황에서 행정규제에 대한 주관적 인식의 불가피성을 감안할 때 사회적 합의만이 궁극적으로 행정규제의 타당성과 합리성을 담보할 수 있기 때문이다. 그러나 대부분 기존 연구문헌에서는 협의의 규제영향분석에 초점을 맞추고 거시적이고 동태적인 요소를 간과하는 경향이 있다.

24) 규제개혁이란 규제에 있어서 바람직한 질서를 형성하기 위해 기존의 이해관계를 조정하거나 새로운 질서를 형성하기 위한 인위적 과정이다.

3. 규제영향분석서와 규제심사

규제영향분석의 결과를 요약·정리한 규제영향분석서는 이미 언급했듯이 규제심사의 핵심적인 참고자료이다. 행정규제는 본질적으로 불확실성, 복잡성, 모호성은 물론 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 현상이다. 이러한 사악한 문제(wicked problems)²⁵⁾를 객관주의적 관점에서 과학적으로 분석해야 하는 것이다. 또한 객관성과 과학성이 담보된 분석이 한계에 봉착하는 경우에는 사회적 합의를 토대로 행정규제를 도입해야 한다. 따라서 규제영향분석은 행정규제에 대한 사회적 인식을 분석하는 것을 포함한다.

규제영향분석에 있어서 객관성·과학성과 행정규제를 둘러싼 사회적 합의의 내용을 제대로 파악하기 위해서는 첫째, 규제영향분석을 하는 주체, 둘째, 규제영향분석의 절차, 셋째, 규제심사의 거버넌스(구조)가 일정한 조건을 충족시켜야 한다.

첫째, 규제영향분석을 누가 하느냐는 규제영향분석서의 질(quality)에 중대한 영향을 미친다. 거듭 강조하지만 행정규제와 관련된 문제는 복잡하고 불확실하며 모호함은 물론 이해관계자들 간의 이권다툼이 첨예하게 대립되는 사악한 문제이다. 그러므로 행정규제와 관련된 현상에 실무적으로 정통한 전문가에 의해 분석되어야 함과 동시에 이해관계에서 자유로운 전문가에 의해 분석되어야 한다. 행정규제는 매우 구체적이어서 현장의 전문가가 아니면 파악하기 어려운 현상이 개재

25) 사악한 문제의 개념에 대해서는 다음의 문헌을 참조: C. West Churchman, Wicked Problems, *Management Science*, Vol. 14, No. 4, 1967(December); Horst Rittel and Melvin Webber; Dilemmas in a General Theory of Planning, in N. Cross (ed.), *Developments in Design Methodology*, J. Wiley & Sons, Chichester, 1984, 135 - 144; Tom Ritchey, Wicked Problems: Structuring Social Messes with Morphological Analysis, Swedish Morphological Society, last revised 7 November 2007; Jeff Conklin, *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, Wiley; 1st edition, 18 November 2005.

되어 있기 때문에 실무전문가를 반드시 참여시켜야 한다. 그러나 이미 논의한 “포획이론”이나 “철의 삼각형 모형”에 의하면 실무전문가들이 종종 이해당사자들에게 포획되거나 그들과 야합하는 경우가 종종 발생하였다. 포획되거나 야합한 실무전문가들에게 객관적인 분석을 기대하기는 어렵다. 따라서 이러한 개연성을 전제로 이해관계에서 자유로워 포획될 또는 야합할 가능성이 적은 중립적인 연구기관이나 학계의 전문가를 참여시켜 견제해야 한다.

둘째, 규제영향분석이 어떤 절차에 의해 수행되느냐는 규제영향분석서의 질에 중대한 영향을 미친다. 특히 규제영향분석의 객관성은 투명하고 공정한 절차에 의해 진행될 때 확보될 수 있다. 규제영향분석의 결과가 공개되어야 함은 물론 분석과정에서 다양한 이해관계자에게 공개되어야 하고 동시에 그들의 의견을 충실하면서도 공정하게 수렴할 수 있는 절차에 의해 진행되어야 한다.

마지막으로 규제영향분석의 결과를 있는 그대로 규제영향분석서에 반영될 수 있어야 한다. 그러나 앞에서 언급한 규제영향 분석자의 전문성과 중립성 그리고 규제영향 분석과정의 투명성과 공정성에도 불구하고 한계가 있다. 규제영향 분석자의 전문성 부족과 편파성 또는 편견, 그리고 규제영향 분석절차의 불투명성과 불공정성은 규제영향분석의 결과를 왜곡시킨다. 그 결과는 규제심사를 왜곡시켜, 행정규제의 비합리성으로 이어진다. 특히 규제영향분석의 과정에서 행정의 효율성이 강조되고 민주성이 소홀히 취급되는 경향이 구조적으로 나타나는 경향이 있다.

이상의 내용을 종합적으로 요약하면 규제영향분석서의 질은 규제심사에 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다는 것이다. 그러므로 규제심사의 과정에서 규제영향분석서의 질(객관성, 과학성, 사회적 타당성)을 심도 있게 평가할 수 있는 거버넌스를 갖춰야 한다. 즉, 규제영향분석의 과정과 규제심사의 과정은 유기적으로 통합되어야 한다.

제 3 장 선진국의 규제관리 체계와 규제영향분석제도

제 1 절 미국의 규제영향분석제도

1. 규제관리체계와 규제영향분석제도

(1) 변천과정

미국의 규제관리체계의 발전과 규제영향분석제도의 발전은 1936년 홍수통제법에서 비롯된 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다. 대공황을 극복하기 위한 정부의 대규모 공공투자가 이루어지면서 이러한 정부 투자에 대한 기준과 절차의 필요성이 제기되었고 이는 비용-편익 분석의 기초로 발전하였다.

1960년대 후반과 1970년대에 환경, 보건 등 사회적 규제에 대한 관심이 높아지면서 이들 규제활동의 평가를 위한 비용-편익분석의 기법이 발달하기 시작하였다. 1974년부터 행정부처들은 일련의 행정명령(Executive Order)에 의해 주요규칙 제정안들을 위해 영향분석을 실시하도록 요구받았다. 영향분석은 부처에 의해 고려된 대안들의 효과를 확인하고 평가하도록 설계되었다. 규제감시에 있어서 대통령의 역할은 너스 행정부 동안 발전되기 시작하였다. 이 프로그램은 건강, 안전, 또는 환경규제에 관련된 모든 행정청들로 하여금 규제안의 모든 인식가능한 영향을 그 밖의 영향을 받는 모든 행정청들에게 조언하도록 요구하였다. 대통령의 감시를 효과적으로 하기 위하여 정부부처는 부처간의 분쟁을 조정할 권한을 가진 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)에게 심사를 위해 규칙안을 제출하여야 한다.²⁶⁾

26) 박수현, 미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009, 94-102면.

미국은 1978년 항공 산업 규제개혁에 이어 1980년과 1994년의 도로 교통분야 규제개혁, 전력산업, 통신, 가스, 금융산업 등 주요 산업들에 대한 진입규제 및 가격규제에 대한 규제개혁을 실시한 바 있다. 이후 클린턴 행정부는 ‘Regulatory Reinvention Initiative’를 선언하고 대대적인 규제정비 작업을 추진하여 연방법령집의 40%에 해당하는 내용을 삭제 또는 수정하였다.

미국 규제제도의 중심에는 행정명령 12866호 ‘Regulatory Planning & Review’가 있다. 이 문서를 통하여 각 규제기관에 규제의 원칙을 제시하고 규제 개혁을 추진하도록 하였다.²⁷⁾ 이 명령의 목적은 1) 새로운 규제입안의 효율을 높이고 새로운 규제와 현재의 규제간의 조화를 꾀하는 것, 2) 규제제정의 의사결정과정에서 연방행정부의 주도권을 행사토록 하는 것, 3) 규제심사와 감시를 통합하고 적법성을 높이는 것, 4) 규제절차를 대중으로 하여금 더 쉽게 접근하고 공개하는 것 등이다.²⁸⁾

(2) 법적근거와 주요내용

미국은 행정절차법(Administrative Procedure Act of 1946)에 의해 기관이 법률이 정한 범위내의 행정규제나 규정의 공포와 관련한 절차를 규정하고 있다. 행정절차법은 규제제정의 기본 요건으로 법률의 한계에 따를 것을 명시하고 그 구체적인 내용으로는 규제의 내용이 합리성에 바탕을 두어야 하며, 자의적이고 변덕스럽지 않을 것, 그리고 재량권의 남용이 없을 것 등을 명시하고 규제법률을 제정하기 위해서는 국민에게 이를 통지하고 여론을 수렴해야 한다는 점을 명시하고 있다. 규제유연화법은 국민의 건강, 안전 그리고 경제복지를 보호하도록 설계된 모든 규칙이 소기업에 어떤 영향을 미치게 될 것인지 분석하도록 규정하고 있다.

27) 한국행정연구원, 주요 선진국의 규제개혁 비교연구, 2006.

28) 박수헌, 미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰, 입법평가연구 창간호, 2009, 102면, 행정명령 12866의 내용에 대해서는 박수헌 논문 참조

이러한 법률 등에 기반을 두고 클린턴 행정부는 행정명령 12866 (Executive Order 12866)을 제정하여 규제개혁 절차를 정비하고 보다 효율적인 규제관리가 가능하도록 개선하였다. 행정명령 제12866호는 우리나라 ‘행정규제기본법’처럼 미국 규제개혁의 기본적인 제도틀(institutional framework)을 규정하고 있기 때문에 그 주요 규정에 대해 살펴보면 미국의 규제개혁 추진체계와 규제입안과 정비에 대한 기본적인 내용을 파악할 수 있다. 이 명령은 미국 규제개혁의 방향을 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 행정명령 제12866호 제1조에 따르면 ‘연방기관은 법률에 의해서 요구되어지거나, 법률의 해석을 위해 필요하거나, 건강·안전·환경·복지를 보호하거나 개선하는데 있어 시장실패가 존재하여 이를 치유하기 위한 공공의 필요가 있을 경우에만 규제를 발령’할 수 있다고 규정하고 있다.

둘째, ‘어떤 것을 어떻게 규제할 것인가를 결정하는데 있어 규제기관은 유효한 규제대안과 규제하지 않는 방안에 대하여 모든 비용과 편익을 평가하여야 한다.’라고 규정하여 규제영향분석제도를 제도화하고 활성화하고자 함을 밝히고 있다.

그 밖에 규제기획제도를 도입하여 운영함으로써 피규제자에게 예측 가능한 규제행정을 실행하기 위해 노력하였다. 각 규제기관(독립규제기관도 포함)은 당해연도 또는 차기년도에 제출하고자 하는 중요규제에 대한 규제계획을 수립하고 이 계획은 각 기관의 규제정책관(Regulatory Policy Officer)의 승인을 받아야 한다.

규제기획제도는 효과적인 규제 프로그램을 만들고, 규제들 간의 조정, 초기단계부터 잠재적인 갈등을 해소하고 일반 시민과 주정부등의 참여를 보장하고, 새로운 규제나 개정된 규제가 대통령의 정책우선순위와 규제 원칙에 부합하도록 하기 위한 수단으로 활용된다.

(3) 규제관리조직

미국의 규제관리는 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)의 정보규제실(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)이 담당하고 있다. OMB의 경우 규제 개혁을 추진함에 있어 기반이 되는 중앙정부 차원의 전반적인 관리업무를 담당하고 있으며, 실질적으로 규제개혁을 총괄적으로 담당하고 있는 기관은 OMB 산하의 OIRA이다. 이처럼 미국의 규제개혁 정책은 OIRA가 총괄적인 역할을 수행하며, 당해 기관의 장이 의장이 되고, 규제정책에 관한 각종 의사결정 역할을 수행하는 Regulatory Working Group이다. 그리고 중소기업에 미치는 규제영향을 검토하는 중소기업청 등 다양한 기관들이 상호작용을 통해 보다 효과적인 정책을 수행한다.

1) 백악관 관리예산처와 OIRA

대통령은 행정기관의 규제정책의 집행에 책임을 지는 행정부의 수반으로서 OMB를 통해 행정부처의 규제에 대한 검토절차를 확립하고 있다. 클린턴 행정부와 부시 행정부를 거쳐 확립된 행정명령 12866(Executive Order 12866)에 따르면 특히 경제에 중요한 영향을 미치는 행정규제에 관하여 영향분석을 할 것을 명시하고 있다. 경제에 중요한 영향을 미치는 규제란 연간 1억달러 이상의 비용부담을 발생시키는 경우를 대표적으로 들고 있다. 이 분석서에는 행정규제가 왜 필요한지, 그리고 규제대안에 대한 평가, 비용-편익 분석을 포함하도록 되어 있다.

행정명령에 따라 최종적으로 연방관보 공포이전에 관리예산처나 정보규제실(OIRA)에서 중요한 규제를 검토하고 있다. OMB의 경우 중앙정부 차원의 전반적인 관리업무를 담당하고 있으며, OIRA는 연방 각 정부가 제안하는 규제에 대하여 대통령의 통치원리, 대통령의 정책 및 정책우선순위 등에 맞는지, RIA는 적합한지 등에 관해 검토하고

적절치 않다고 판단되면 반려한다. 이 경우 각 행정부는 추가자료를 보완·검토 후 다시 제출해야 한다. 그 외에도 행정기관들간 규제업무를 조정하고 규제기관들간에 발생할 수 있는 일관성의 결여에 대해 협의하며 이를 통해 일관된 대안을 제시하는 역할 등을 수행한다.²⁹⁾ 아울러 정보규제실에서는 일정시간 안에 검토한 규제 목록을 인터넷 사이트에 공고하고 검토를 마친 후에는 연방 관보에 공표하여 다시 대중의 의견을 수렴하는 절차를 거치도록 하고 있다.

2) 중소기업청

중소기업청(Small Business Administration)은 규제개발과 감독과정에서 중요한 역할을 하는 기관이다. 1976년 설립된 중소기업청은 1980년 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)에 의해 정부규제가 중소기업에 어떤 부담을 주게 되는지 고려하고 기업의 부담을 줄일 수 있는 방안을 고려하도록 권한이 부여되어 있다. 또한 정부의 규제를 모니터링하는 Office of Advocacy(규제개혁실)을 두고 의회에 보고서를 제출하고 있다.

1996년 중소기업규제완화이행촉진법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)의 제정을 통해 정부규제가 기업활동에 경제적 영향을 미치는 것을 최소화하기 위해 각 기관이 취해야 할 단계들을 구체화하여 규제로 인한 중소기업의 부담을 최소화 할 수 있는 기반을 마련하였다. 중소기업청은 규제유연화법을 어떻게 적용할 거신지에 관한 정부 기관을 위한 지침서(Guide for Government Agencies on How to Comply with the Regulatory Flexibility Act)를 출간하여 정부 기관이 중소기업의 규제부담을 최소화 할 수 있도록 돕고 있다. 특히 이 법률에 의거하여 중소기업이 영향을 많이 받는 환경청(Environment Protection Agency)과 직업안전위생관리국(OSHA)의 규제 업무와 관련하여 기업의

29) 윤종설, 규제영향분석 지침서 및 교재개발, 2003, 112면.

의견을 전달하고 규제유연화법에 근거하여 행정규제와 관련한 기관의 분석서에 대해 평가하는 작업을 한다.

3) 의 회

의회역시 규제품질관리의 중요한 역할을 한다. 의회는 개별 기관의 프로그램에 대한 점검을 통해 개별 기관의 규제행위와 관련한 증언을 청취하고 예산에 대한 통제나 입법권의 행사를 통하여 바람직한 규제 정책이 시행될 수 있도록 하는 역할을 하고 있다. 규제와 직, 간접적으로 관련되는 기관으로는 CBO(Congressional Budget Office)와 GAO (General Accounting Office)가 있는데 이중 GAO가 정부의 규제정책을 심사하는 기능을 가지고 있다.³⁰⁾ 정부 규제와 직접적으로 관련있는 주요 법안들로는 문서감축법(Paperwork Reduction Act), 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act), 중소기업규제완화이행촉진법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act) 등이 있다.

2. 규제영향분석제도³¹⁾

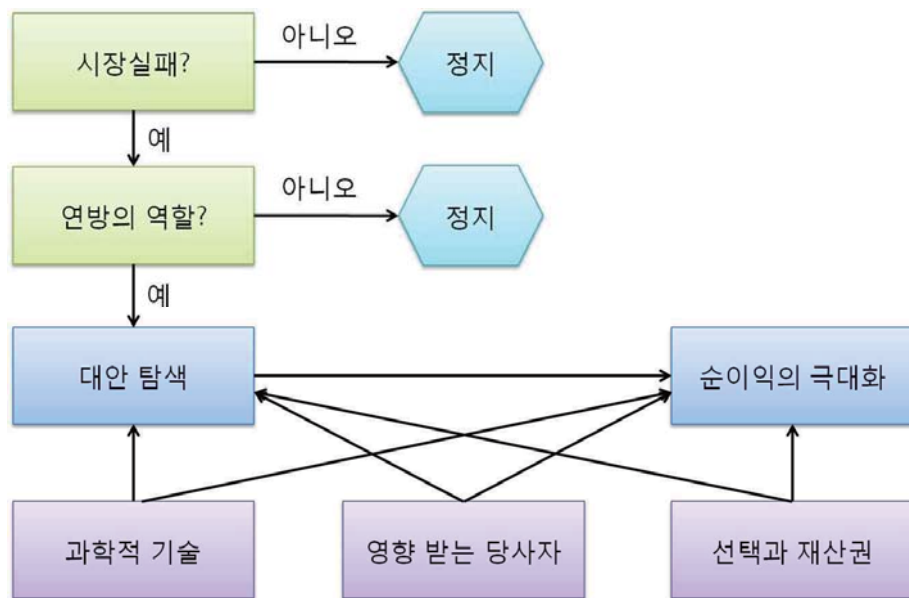
OMB에서 발간한 회보 Circular A-4의 규제분석(Regulatory Analysis)를 통해 미국 행정부의 규제분석의 지침을 확인 할 수 있다. 가장 핵

30) ㉠ 의회 각 상임위에서 요구하는 특정규제에 대한 심사. 이 특정규제에 대한 심사 과정을 통해 규제기관과 협의하고 의견을 제시함으로써 규제의 내용에 변경을 가하기는 경우도 있음. GAO에서 수행하는 규제심사의 90%이상은 이처럼 의회에서 요구하는 경우에 이루어지지만 경우에 따라서는 GAO의 판단으로 규제를 심사하기도 함
㉡ Congress Review Act(의회심사법)에 따라서 의회의 권한으로 부여한 규제관련 일반적인 감독기능을 수행하는데 실제에 있어서 이러한 기능은 활성화되지 못함. 예컨대 의회심사법에서는 연방정부의 모든 규제의 적절성을 검토하기 위해 모든 규제를 국회로 보내도록 하고 있으나 GAO에서는 접수만 할뿐 실질적인 심사는 하지 못하고 있으며 의회심사법에서는 연방정부의 중요규제의 경우 60일 동안 그 효력발생을 정지시키고 의회에서 심사하여 해당규제를 폐지할 수 있도록 하고 있으나 의회심사법이 발효된 이후 지금까지 단1건에 대해서만 이 규정을 적용함(김정해 외 2008, 173).

31) 미국행정부의 규제영향분석에 대해서는 Circular A-4, Regulatory Analysis의 내용을 중심으로 정리하였음.

심이 되는 규제의 제정 목적은 제안된 규제가 비용보다는 편익이 더 많이 발생할 수 있도록 하자는 것이다. 이러한 규제분석의 단계를 그림으로 표현하면 다음과 같다. 우선 시장실패가 발생하는가? 그리고 이러한 시장 실패가 존재한다고 했을 때 연방정부의 역할의 필요성에 대한 규명이 있어야 하며 이 두 가지 질문에 대해 필요성이 인정된다면 문제 해결을 위한 대안의 조사에 들어가는 것이다.

<그림 1> 규제영향분석의 순서도



(1) 규제영향분석서의 기초

행정명령(Executive Order) 제12866호는 규제를 담당하는 기관들로 하여금 경제적으로 중요한 규제조치들에 대하여 규제 분석을 수행 할 것을 요구하고 있다. 미국은 Circular A-4(회보 A-4)라는 문서를 통해 좋은 규제분석(regulatory analysis)의 개념을 정의하고 연방규제조치의 비용과 편익이 평가되고 보고되는 방식을 표준화함으로써, 규제기관들에서 분석업무를 지원하고 있다. 규제분석은 새로운 규제를 만드는

경우뿐만 아니라, 기존의 규칙들을 폐지하거나 수정하는 입법 절차에도 적용된다.

1) 제안된 규제조치들을 분석할 필요성

규제분석은 규제기관들이 규칙이 야기할 개연성 있는 결과들을 예측하고 평가하는 수단이다. 이것은 규제를 제정함에 있어서 고려되어야 하는 다양한 대안들의 중점적인 효과들 - 긍정적인 효과와 부정적인 효과 - 에 대한 사실자료(증거)를 정리하는 공식적 방법을 제공한다. 그 이유는 (1) 어떤 규제조치를 취함으로써 얻는 효용이 비용을 정당화 할 만한 것인지 여부를 알아보고 (2) 다양한 정책적 대안들 중 어떤 것이 가장 비용-효과적인지를 발견하기 위한 것이다.

좋은 규제분석은 일반 대중들과 규제 분석을 행하는 기관은 물론이고 행정부의 다른 부처에 대해서도 대안적인 규제조치들의 효과들을 알려주기 위해 고안되었다. 때때로 규제분석은 어떤 제안된 규제가 그릇된 것이라는 것을 밝혀낸다.

비용편익분석은 규제분석에 사용하는 중요한 심사도구이다. 모든 편익과 비용이 계량화되어 화폐단위로 표현된다면, 비용편익분석은 정책결정자에게 가장 효율적인 정책대안, 말하자면 사회전체에 가장 큰 순효용을 창출하는 정책대안을 판별할 수 있는 방법을 제공한다. 이 지표는 경제적 효율성이 유일하거나 가장 결정적인 공공정책목표가 아닌 경우에도 정책결정자와 일반 대중들이 받아들여 고려할 수 있는 매우 유용한 정보이다.

모든 중요한 편익과 비용을 화폐단위로 표현하는 것이 항상 가능한 것은 아니다. 화폐단위로 표현 할 수 없는 경우에는, 가장 효율적인 정책대안이라고 해서 반드시 그 순효용으로 추정된 금액이 반드시 가장 큰 수치로 계량화 된 것이어야 하는 것은 아니다. 그런 경우에 있어서는, 전체적인 규제분석의 맥락 속에서 계량화 되지 않는 편익 혹

은 비용이 얼마나 중요한 의미를 갖는가를 결정하는 전문가적인 판단을 해야 한다. 만약 계량화되지 않은 편익과 비용이 중요한 것처럼 보인다면, 그 중요성을 평가하기 위해 threshold analysis을 해야 한다, threshold 혹은 손익 분기점 분석을 해 보면 “규칙이 순효용을 산출하기 이전에 계량화 되지 않은 편익(효용)의 가치가 얼마나 작은 것인지 (혹은 계량화 되지 않는 비용이 얼마나 큰 것이어야 하는지)?”에 대한 질문을 해결 할 수 있다. 장애요인분석 외에도 어느 경우에 계량화가 가능하고, 계량화되지 않는 효과들(편익, 비용) 중 어떤 요인이 가장 중요한 것이며, 왜 그러한지에 대해서 밝혀야 한다.

2) 규제분석의 중요한 구성요소

좋은 규제분석은 다음과 같은 3가지의 기본적 구성요소를 포함하고 있어야 한다.

- (1) 제안된 규제조치의 필요성에 대한 진술(주장)
- (2) 대안적 접근방법의 검토(심사)
- (3) 제안된 규제조치의 - 질적인 측면과 양적인 측면에 있어서의 - 편익과 비용의 평가 그리고 규제 분석을 통하여 확인된 주요 대안

규제들과 그 대처방안들의 편익과 비용을 적절하게 평가하기 위해서는 다음과 같은 작업을 해야 한다.

- 규칙에 의해서 요청되는 규제조치들이 어떻게 예상되는 편익과 관련이 있는지를 설명한다. 예들 들어, 안전장비를 추가하는 것이 안전상의 위험을 얼마나 감소시키는 지를 표시한다. 개별적인 대체방안들 각각에 대하여도 이와 유사한 분석을 하여야 한다.
- 기준선을 확인한다. 편익과 비용은 명백하게 진술된 대안들을 비교하면서 확정된다. 이는 일반적으로 “실제로 행동을 취하지 않는(규칙을 시행하지 않는 경우의)” 기준선이라고 하는데 이는 제

안된 규칙을 채택하지 않는다면 세상이 어떤 상태일 것인지를 의미한다. 차선책(next best baseline)과 비교해보는 것도 매우 유용하다.

- 제안된 규제조치와 대안들의 바람직하지 않은 부작용과 부수적 효과를 예측해 본다. 이는 직접적인 편익과 비용에 적절히 추가되어야 한다.

이러한 정보를 바탕으로 제안된 규칙과 그 대안들의 편익과 비용을 계량적으로 평가하여야 한다. 완전한 규제분석은 계량화된 편익과 비용뿐만 아니라 계량화되지 않은 것에 대한 논의도 포함하기 때문이다. 계량화 되지 않은 결과(non-quantified outcome)란 분석과정에서 계량화되거나 화폐로 평가 되지 않은 편익 또는 비용을 뜻한다. 금액으로 평가 할 수 없는 중요한 가치가 문제되는 경우에는, 정책결정자들이 금액으로 평가된 편익/비용과 비교 할 수 있도록 규제분석에서 그 가치들도 함께 확인하여야 한다. 규제분석이 완료되면, 규칙에 의해서 영향을 받는 질적인 요소와 금전으로 평가되지 않은 요소들을 포함하여 각 대안들의 편익과 비용 추정치의 개요를 제시함으로써 그 보고서를 읽은 독자들이 그 분석내용을 평가할 수 있다.

규제분석을 고안하고, 수행하며 작성하면서, 규제에 의한 영향을 받지 않을 수도 있지만 규제되는 내용과 쟁점들에 대한 전문가적인 지식과 통찰력을 갖고 있는 사람들 혹은 단체들의 견해뿐만 아니라, 규제에 의해 영향을 받는 사람들의 의견도 찾아보아야 한다. 분석이 모든 관련된 쟁점들을 다루고 있고, 관계가 있는 모든 자료들에 접근할 수 있는 통로를 갖고 있는지를 확실히 해 두기 위해서는 상담이 매우 유용할 수 있다. 조기에 상담하는 것이 특히 더 유용할 수 있다. 분석을 하는 최종단계에 상담을 국한시켜서는 안 된다.

어떤 공식에 따라서는 좋은 규제분석을 할 수 없다는 사실을 발견하게 될 것이다. 양질의 규제분석을 하기 위해서는 역량 있는 전문적

판단을 필요로 한다. 다른 규제내용에 대하여는 분석을 행하는 과정에서 규제내용의 성질과 복잡성 그리고 주요한 가정에 따른 편익과 비용의 평가에 대한 민감성에 따라서 각각 다른 사항을 강조 할 것을 필요로 할 수 있다.

좋은 규제분석이란 투명한 것이다. 좋은 분석이란 분석보고서를 읽을 자격이 있는 제3자가 어떻게 평가와 결론에 도달했는지를 명확히 알 수 있도록 하는 것이어야 한다. 투명성 제고를 위해 규제분석을 하면서 어떠한 전제들 - 예를 들면 분석을 위해 사용한 시간 그리고 장래의 편익과 비용에 적용할 할인율과 같은 것 - 을 사용했는지에 대해 보고서에 언급되어야 한다. 일반적으로 분석결과가 주요 전제들과 다양한 투입변수들의 가능한 변화에 민감한지 여부와 그 정도를 밝히기 위해서 민감도 분석을 하여야 한다.

(2) 연방규제조치의 필요성 분석

규제기관에서는 연방규제조치를 도입하기 이전에 제안된 규제조치가 필요하다는 것을 증명하여야 한다. 규제하기 위한 기관의 개입이 법령 혹은 사법적 명령에 기인하여 생겼다면, 그러한 조치가 취하게 된 특별한 근거를 기술하여야 하고, 법령에서 허용된 재량과 사용 할 수 있는 규제 수단을 명시하여야 한다. 행정명령 Executive Order 12866 호에 따르면, “연방기관들은 법에 근거하거나, 법을 해석 할 필요가 있거나, 공중의 보건, 안전, 환경, 미국인의 복지를 보호하고 증진시키거나 시장영역이 실패하여 설득력 있는 규제개입의 필요가 있을 때에만 그러한 규율을 할 수 있다”고 언급하고 있다.

또한 행정명령 Executive Order 12866호에 따르면 “각 기관들은 그러한 문제의 중요성을 평가 할 뿐만 아니라, (규제를 적용 할 수 있는 영역에서 새로운 규제를 정당화하는 사적 시장과 공적 기관들의 실패를 포함하여) 처리하고자 하는지 여부 또는 집행부의 행정절차를 개

선하는 것 또는 분배의 공정성 또는 사생활의 비밀처럼 눈에 보이지 않는 무형의 이익을 증진시키는 것과 같은 필수적인 대중의 욕구 충족시키기 위해 규제조치가 시행되는지 여부에 대하여 규제분석을 통해 설명이 이뤄져야 한다. 만약 중요한 시장의 실패를 교정하기 위해서 규제가 만들어졌다면, 그 실패사례에 대하여 질적으로 그리고 가능하다면 양적으로 계량화하여 기술하여야 한다. 정부의 개입이 해를 끼치기 보다는 이익을 가져 올 것이라는 점을 보여주어야 한다. 그리고 다른 목적의 개입이라면, 그것이 사회적으로 필수적인 목적이 있고, 그에 적합한 효과적인 규제조치라는 점을 증명하여야 한다. 비록 무형적 이익을 근거로 하는 경우에는 계량화할 필요가 없지만, 규제 분석은 이러한 무형적 이익에 관련된 논증의 강도와 한계를 제시하고 평가하여야 한다.

시장 실패의 주된 유형은 외부효과, 시장 지배력, 그리고 부적절한 혹은 비대칭적 정보 등으로 시장 실패의 교정은 규제의 중요한 근거가 된다. 하지만 이는 규제의 유일한 이유가 될 수는 없다. 정부의 기능과 역할을 개선하고, 분배의 불공정성을 제거하며, 사생활의 비밀과 개인적 자유를 증진하는 것과 같은 규제를 정당화하는 또 다른 근거들이 가능하다.

① 외부효과, 공유재산 그리고 공공재

일반당사자의 행위가 타방에 대하여 아무런 대가없이 편익 또는 비용을 발생시키는 경우에 외부효과가 발생한다. 환경문제와 같은 것은 외부효과와 고전적인 예이다. 예를 들어, 공장의 매연은 인근지역의 토양을 오염시키는 동시에 지역주민들의 건강에 악영향을 끼칠 수도 있다. 만약 거래비용이 들지 않고 모든 재산권이 잘 정리되어 있다면, 사람들은 정부의 규제를 필요로 하지 않고 거래를 통하여 외부효과를 제거하려고 할 것이다. 이러한 관점에서 보면 거래비용이 높게 들고

재산권이 올바르게 정립되어 있지 않은 사실로부터 외부효과가 발생하고, 이로 말미암아 사람들이 시장의 거래를 통하여 효율적인 성과를 성취하지 못하게 된다.

② 시장지배력(Market Power)

회사들은 시장지배력을 행사하여 더 높은 가격을 받기 위해 경쟁시장에서 공급되는 수량이하로 생산량을 줄인다. 그들은 집단적으로 혹은 일방적으로 시장지배력을 행사 할 수 있다. 예를 들어 저가(低價)의 수입품을 규제하는 것과 같은 정부의 규제조치는 기업들의 시장지배력을 높이는 요인이 될 수도 있다. 일반적으로 특정기업의 시장지배력을 증가시키는 규제는 채택되어서는 안 된다. 하지만 주변여건상 정부가 독점을 허가하는 방안을 선택하는 경우도 있다. 예를 들어 지역별로 가스와 전기를 분배하는 사업과 같은 경우에 있어서, 특정 사업자로 제한하는 경우에만 최저비용으로 시장에 제품을 제공 할 수 있다면, 자연 독점 이 존재한다고 할 수 있는 것이다. 그와 같은 경우에 있어서 정부는 그 가격과 생산량 결정을 규제하고 독점을 승인하는 방안을 선택 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 기술적 진보는 종종 ‘규제의 경제’에 영향을 미칠 수 있다는 점을 유념해야 한다. 예전에는 자연독점으로 고려되었던 영역이 오늘날에 와서는 경쟁이 넘치는 시장으로 변모할 수도 있는 것이다.

③ 부적절한 혹은 비대칭적 정보

시장의 실패는 부적절한 혹은 비대칭적 정보에 기인할 수도 있다. 정보 역시 생산하고 배포하는 데 비용이 들기 때문에, 규제에 대한 평가는 불완전하거나 비대칭적인 정보가 존재할 수도 있다는 점을 증명하는 것 이상을 필요로 한다. 비록 시장에서 충분한 양의 정보가 제공되지 않는다 할지라도, 실제로 제공되는 정보의 양은 합리적으로 적당한 것일 수 있고, 따라서 정부의 규제가 필요하지는 않다. 판매자

는 제품의 뚜렷한 특징을 강조함으로써 판매량을 증진시킬 수 있는 광고를 통하여 정보를 제공하고자 하는 동기 유발 요인을 갖고 있다. 구매자는 판매자가 제공하는 보증 혹은 제3자가 제공하는 정보와 같은 다른 경로를 통하여 제품의 특성에 대한 합리적이고 적절한 정보를 획득 할 수도 있다.

적절한 정보를 활용할 수 있다고 할지라도, 그 정보를 서투르게 처리하는 실수를 할 수도 있다. 정보를 서투르게 처리하는 것은 발생확률이 낮으나, 그 영향이 큰 사건들의 경우에 종종 발생하지만, 그런 경우에만 한정되는 것은 아니다. 예를 들어 사람들은 때때로 주관적 상식에 입각한 결정으로 실수를 저지르곤 한다. 만약에 어떤 사건에 대해서 명확하게 인식하고 있고 지각작용에 의해서 그 정보를 “활용할 수 있다”고 한다면, 그 사건이 발생할 가능성에 대하여 과장을 하거나 허풍을 떠는 것일지도 모른다. 때때로 사람들은 어떤 사건이 절대로 일어나지 않을 것 같은 사실들은 고려하지 않고서 너무나 낙관적인 혹은 비관적인 태도를 취함으로써 편견에 사로잡힌 방식으로 정보를 처리하곤 한다. 정보처리상 실수가 발생하면, 시장은 지나치게 과민반응하곤 한다. 소비자들이 제품 혹은 (예를 들어 의사의 치료행위와 같은) 서비스에 대하여 복잡한 정보를 평가하는 것이 시간이 많이 걸리거나 비용이 드는 경우에는 정부가 최소한의 품질기준을 충족했는지 여부를 확실히 보장해 줄 것을 기대할 것이다. 그러나, 정보처리를 제대로 못할 가능성만으로는 정부의 규제를 정당화하기에 불충분하다. 만약 정보처리상의 문제를 다루어야 한다고 생각한다면 이에 대하여 상세하게 문서로 증명하여야 한다.

④ 다른 사회적 목적

시장의 실패를 교정하는 것 이외에 정부의 규제를 정당화하는 근거들이 있다. 정부가 더 효율적으로 운영될 수 있게 해 주는 명백하게

확인된 방안이 있는 경우에, 그러한 규제는 적절할 수 있다. 게다가, 의회는 선택된 집단에 자원을 재분배하는 몇몇 규제 프로그램을 제정하였다. 그러한 규제를 면밀하게 검토하여, 그것이 “효율적”이고 동시에 “비용면에서도 효과적인지”의 두 요건을 확실하게 충족시키는지에 대하여 면밀하게 검토하여야 한다. 그리고 의회는 사회 내에서 일반적으로 받아들여지는 규범과 모순되는 차별을 금지하는 몇몇 규제를 확립하기도 한다. 또한 규칙제정은 사생활의 비밀을 보호하고 더 많은 개인적 자유를 허용하며 다른 민주적 열망을 증진시키기 위해서 적합 할 수도 있다.

(3) 규제대안의 검토

시장실패가 존재하는 곳이라 할지라도, 시장실패를 처리하는 다른 수단이 적절하게 문제를 해결하거나 제안된 연방규제보다 잘 처리할 수 만 있다면, 연방규제의 차원에서 개입필요성만큼 상쇄된다고 할 것이다. 연방 규제의 대안으로는 사법적 시스템의 구축, 반독점 강제, 그리고 노동자의 보상체계 등을 포함할 수 있다. 그 밖에 다른 비규제적인 대안으로는 바람직한 결과를 도출하기 위한 보조금 조치가 있을 수 있다. 여기서 보조금 지급의 방법이 엄격한 명령보다 더 효율적이거나 효과적으로 목표를 달성할 수 있다면, 새로운 규제대안으로서 적절성을 갖는다고 본다.

경제적 분석은 기관이 문제에 대한 가장 중요한 대안적 접근을 고려했다는 것과, 그러한 대안들에 제한된 규제적 행동에 대한 기관의 논리과정을 나타내어야 한다. 일반적으로 시행령의 원칙에 따라 평가할 수 있는 관리 가능한 대안들을 남겨두고, 예비적인 분석에 의한 예비적 대안들을 제거하여야 할 것이다. 여기서 세부적인 비용-편익 분석을 위한 선택된 대안들의 수는 판단의 문제이다. 경제적 분석에 있어서 연구되는 규제적 대안들은 다음을 포함한다.

① 건강, 안전, 그리고 환경적 규제를 위한 더욱 성과지향적인 기준들을 들 수 있다. 성과기준은 더욱 비용-효과적인 방식으로 규제적 목표를 달성하는 유연성을 규제를 받는 집단들에게 제공하기 때문에 이때 성과 기준들을 일반적으로 엔지니어링이나 설계기준들 보다 선호된다. 만일 이들 대안을 충족시킬 수 있는 단 하나의 대안만 있다면 성과기준으로서 기준을 특성화하는 것은 부적절하다. 그 이유는 일반적으로 성과기준을 성과가 측정될 수 있거나 논리적으로 투입이 가능하면 선호되어야 하기 때문이다. 따라서 성과기준은 규제가 언급하고 자하는 문제에 관해 적절한 범위 내에서 적용되어야 한다.

② 규제집단의 분파를 위한 조건들을 들 수 있다. 예를 들면, 규제집단의 분파가 발생하는 이유는 크고 작은 회사들은 그들의 각각의 요구조건들이 있을 수 있다. 만일 이러한 요구의 차이가 발생하면, 규제순응비용이나 순응으로부터 예상되는 편익에 있어서의 인지가능한 차이들에 의거하여야 한다. 즉, 영향받는 집단의 일부가 더 많은 비용을 감당할 수 있는 가정에만 기초하여 어떤 집단에 더 많은 부담을 지우는 것은 효율적이지 못하다.

③ 엄격성의 대안적인 수준들을 들 수 있다. 일반적으로 규제에 연관된 편익과 비용 양자는 엄격성의 수준을 증가시킨다. 이를테면, 다른 그룹간에 편익과 비용의 분산, 크기와 엄격성, 그리고 크기간의 관계를 더 잘 이해하기 위해 엄격성의 대안적 수준들을 고려하는 것이 중요하다.

④ 규제순응 일자의 대안적인 효과를 들 수 있다. 규제의 시기(기간)가 순편익에 중요한 영향을 지닌다. 충분한 시간 여유의 제공을 통해 규제의 효과가 나타나도록 할 수 있다면 적은 비용으로 규제의 목적을 달성할 수도 있다.

⑤ 순응을 확보하는 대안적인 방법들을 들 수 있다. 예를 들면 연방, 주, 지방에서 강제를 위한 순응대안들이 가장 적절한 유인을 제공

하기 위하여 현장(on-site)조사, 주기적 보고, 그리고 순응이 있다. 대안적인 모니터링과 보고방법이 그들의 비용과 편익에 있어서 다양할 때 유력한 대안들은 순편익을 극대화 하는 규제안을 구체화하는 데 고려되어야 한다. 예를 들면 특정한 환경에서 랜덤한 모니터링이 순응을 달성하는 데 있어서 비비용적 이고 거의 같은 효과를 낼 수가 있다.

⑥ 정보이용 가능성을 증진시키는 방법들을 들 수 있다. 정보의 이용가능성을 증진시키는 수단들은, 표준화된 테스트와 등급시스템의 확립, 강제적인 요건들의 정보제공, 그리고 정부적인 정보제공을 포함한다. 만일 개입이 부적절하고 비대칭적인 정보로부터 시장실패를 언급하는 데 필요하면, 정보적인 치유책이 종종 선호되는 방법이 된다, 강제적 생산기준이나 금지에 대한 대안으로서 정보에의 이용가능성을 증진시키는 규제적 수단들은 소비자들에게 폭넓은 기회를 제공한다. 정보의 확산을 위한 유인은 또한 소비자들에게 공지하는 회사에 대하여 아무나 피해를 감소시키는 방법이 된다.

⑦ 적극적인 시장지향 접근법들을 들 수 있다. 일반적으로 적극적 시장지향 접근법을 제공하는 대안들은 명령-통제의 요구조건들을 대체하는 경제적 인센티브들의 사용과 함께, 보다 비용-효과적이어야 한다. 고려될 수 있는 시장지향적 대안들은 수수료, 보조금, 벌금, 시장적 허용이나 산출, 의무조건이나 재산적 권리들의 변경, 그리고 요구되는 채권, 보험, 보증이 있다.

⑧ 특정한 법적 필요조건들의 고려방법을 들 수 있다. 법령이 특정한 규제적 필요조건들을 확립하고 기관이 더욱 엄격한 기준을 채택하는 재량을 가지고 있을 때, 기관은 더욱 엄격한 대안들과 마찬가지로 특정한 법령적 필요조건들의 편익과 비용을 조사해야 하고, 만일 그것이 기관이 제안하는 것일 때 더욱 엄격한 대안들을 정당화하는 정보를 제시하여야 한다.

(4) 비용편익의 분석원칙

비용편익분석의 두드러진 특징중 하나는 편익과 비용 모두를 화폐 단위로 표현하여 다양한 특징을 갖고 있는 다른 규제대안들을 하나의 공통기준으로 평가한다는 점이다. 순편익은 예상된 편익과 비용사이의 절대값의 차이로 어떤 정책이 다른 정책보다 더 효율적인지 여부를 가릴 수 있다.

그러나 편익이나 비용이 화폐로 나타낼 수 없는 경우라 할지라도 여전히 물리적 단위의 관점에서 평가하기 위해서 노력해야 한다. 물리적 단위의 측정도 어렵다면 그 편익과 비용을 질적인 차원에서 기술해야 한다. 계량화되지 않는 요인들의 중요성을 확인하는데 있어서 전문가적인 판단을 해야 하고 순효용의 평가에 근거하여 정해진 대안들의 서열이 어떻게 바뀔 수 있는지에 대해서도 평가해야 한다. 만약 계량화되지 않은 편익과 비용이 중요한 것 같다면 계량화되지 않은 요소들 중에서 어떤 것이 규제를 결정짓는데 있어서 고려해야 할 사항을 정당화할만한 중요성을 갖는지를 설명해야 한다.

미국 RIA에 있어서의 비용편익분석은 대안들을 구체화하는 것이다. 여기서 비용편익분석을 위한 일반원칙과 적용기법들을 제시하면 다음과 같다.

1) 분석의 범위

규제의 분석은 국민들에게 발생하는 편익과 비용에 초점을 맞추어야 한다. 국가의 경계를 넘어 효과를 미치는 것처럼 보이는 정책을 평가하고자 한다면 이러한 영향력은 별도로 처리되어야 한다. 분석의 시간적 적용범위는 새로운 규제로부터 발생할 것으로 예상되는 모든 중요 편익과 비용들을 포괄할 수 있을 만큼 충분히 긴 시간이어야 한다.

2) 기준선 제시하기

각각의 대안들의 편익과 비용은 기준선에 의거하여 측정되어야 한다. 기준선은 제안된 규제가 존재하지 않는 것을 상정한 상태에 대한 최상의 평가를 의미한다. 그러한 평가는 시장의 예상되는 발전과 진화, 편익과 비용에 영향을 주는 외재적 요인들에 예상되는 변화, 기관이나 다른 정부 조직에 의해 공표된 규제의 예상되는 변화, 그리고 다른 규제에 대한 정책대상 집단이나 기업의 순응도를 포함하며, 이러한 평가는 폭넓은 잠재적 요인들을 고려해야 한다.

규제가 없는 세상이 현재와 유사할 것이라고 전망하는 것도 합리적이라고 볼 수 있다. 그렇지만 규제의 검토를 위해 “변화하지 않음”(no-change)를 가정하는 기준선을 설정한다면 이는 규제대안들을 평가하기 위한 적절한 근거가 될 수 있을 것이다. 기준선은 합리적인 대안들에 대하여 비교할 수 있게 하는 기준자가 됨을 의미한다.

또한 하나 이상의 기준선이 합리적이고 기준선을 선택하는 것이 예상 편익과 비용에 상당한 영향을 미치는 경우에는 다른 기준선들을 기준으로 하여 편익과 비용을 측정하는 것도 고려해야 한다. 그렇게 함으로써 다른 기관들의 규제들이 채택하고 있는 다른 가정들, 혹은 기존 규칙들을 준수하는 정도의 편익과 비용의 효과들을 분석할 수 있다. 모든 경우에 있어서 동일한 기준선을 바탕으로 편익과 비용을 평가해야 한다. 또한 민감도 분석에서 사용한 기준선의 합리성에 대해서도 검토해야 한다.

3) 대안들의 평가

규제분석에 있어서는 활용할 수 있는 대안들과 그 대안들 중에서 어느 하나를 선택하게 된 이유를 반드시 기술해야 한다. 기준에 부합하는 대안들이 연속선상에 놓여 있는 경우라면 일반적으로 다음과 같은 세 가지 선택가능한 대안들을 분석해야 한다.

- 1) 선호하는 방안
- 2) 1번 선호하는 방안에 의해서 실현되는 내용을 초과하는 부가적인 편익을 달성하는 더 엄격한 방안(경우에 따라서는 비용이 더 들어갈 것이다.)
- 3) 마지막으로 1번 선호안보다 비용은 덜 들지만 편익도 덜 발생하는 방안.

주의해야 할 것은 규제기관이 선호하는 방안과 기준선을 비교하는 것만으로는 적절치 않다는 것이다. 대체방안의 편익과 비용을 보고하고자 한다면, 전체비용과 편익 그리고 점증하는 비용과 편익을 모두 제시하여야 한다. 점증하는 비용과 편익은 덜 엄격한 다음의 대안과 관련하여 추산된 평가액과의 차이점을 제시하여야 한다. 점증하는 비용과 편익은 단지 갈수록 더 엄격해 지는 대안들간의 차이일 뿐이라는 점을 인식해야 한다. 차선책과의 비교를 포함한 분석결과가 특히 유용한 것이다.

어떤 규칙이 다양한 별개의 조항을 포함하고 있는 경우에는 서로 다른 규제조항의 내용에 따른 비용과 편익을 각각 분석해야 한다. 만약 어떤 조항의 존재가 다른 조항에서 야기되는 비용과 편익에 영향을 미친다면 그 분석은 더욱 복잡해지지만 별개로 개별 조항들을 검토할 필요성은 여전히 남게 된다. 이러한 경우에는 규제조항이 있는 없는 간에 제안된 규제로 인해 발생하는 순효용을 확정함으로써 각각의 구체적인 규제조항의 내용들을 평가해야 한다.

모든 가능한 규제조항의 조합내용을 분석하는 것은 그 경우의 수가 너무 크거나 상호작용 효과가 광범위한 경우에는 그다지 실용적이지 않다. 그러한 경우 가장 중요하고 내용을 선택하는 판단이 필요하다.

4) 투명성과 결과의 재현가능성

좋은 분석은 투명한 것이어야 하고 분석의 결론은 실제로 재현 가능한 것이어야 한다. 규제분석이 근거하고 있는 기본적인 가정, 방법

론, 그리고 사실 자료들을 명확하게 밝혀야 하고 평가추정과 관련된 불확실성에 대하여도 논의하여야 한다.

(5) 비용편익의 추정

규제분석은 선택된 규제방안의 예상편익과 비용 그리고 모든 합리적인 대안들을 논의하여야 한다. 제안된 규제 조치가 어떻게 기대되는 편익과 비용을 제공할 수 있을 것인지, 그리고 잠재적으로 실제 점증하는 편익과 비용의 금전화 된 가치가 사회에 미치는 영향이 무엇인지에 대한 분석결과를 제시하기 위하여 다음과 같은 작업이 필요하다.

- ◆ 편익과 비용의 유형과 시기를 보여주고 지속적으로 이 목록에서 할인되지 않은 돈(undiscounted dollar)으로 표현되는 금전으로 평가된 편익과 비용의 개별적인 일정표를 포함할 것.
- ◆ 계량화할 수는 있지만 금전으로 평가할 수 없는 편익과 비용을 그 지속기간을 포함하여 목록으로 작성할 것.
- ◆ 계량화할 수 없는 편익과 비용을 기술할 것.
- ◆ 편익과 비용의 평가에 근거한 자료와 연구결과를 상호참조(cross-reference)하거나 확인할 것.

편익과 비용이 불확실한 경우에, 잠재적인 결과를 분배하는 총체적인 가능성을 반영하고 있는 편익과 비용 평가액을 위험감소 효용을 포함하여 보고하여야 한다. 가능하다면, 편익과 비용의 가능한 분배를 제시하고 중요한 경향성과 다른 평가요소의 보완책으로서 예상액의 최대치와 최소치의 범위를 포함하고 있어야 한다.

만약 근본적인 과학적 오류 혹은 지식의 부족으로 말미암아 과학적으로 설명할 수 있는 확률분포를 구성할 수 없다면, 개연성 있는 시나리오 하에서 편익과 비용을 기술하여야 하고, 그 자료와 가정이 기초하고 있는 각 대안 시나리오의 특성을 기술하여야 한다.

1) 기회비용의 개념

비용과 편익의 측정에 있어서 중요한 개념들을 회보에서는 상세히 설명하고 있다. 중요 개념들은 비용-편익분석의 중요 개념들이기 때문에 이 보고서에서 이를 다시 반복하는 것을 적절치 않으나 그중 몇몇 중요 개념들을 소개하면 다음과 같다. 우선 기회비용의 개념을 매우 중시하고 있다. ‘기회비용(opportunity cost)’은 편익과 비용을 모두 가치평가 하는데 적절한 개념이다, ‘지불의사(willingness-to-pay, WTP)’ 원칙은 특정 편익을 향유하기 위하여 얼마만큼 포기하고자 하는가를 측정함으로써 기회비용의 개념을 포착하고자 한다. 일반적으로 경제학자들의 지불의사를 기회비용을 측정하기에 가장 적합한 수단으로 보는 경향이 있으나, 한 개인의 개선을 받아들이지 않는 경우에 주어지는 보상의 ‘수취의사(willingness-to-accept, WTA)’ 역시 기회비용의 유효한 측정도구이다.

2) 계량적으로 평가하기 어려운 편익과 비용을 처리하는 방법

규제영향분석에서는 계량화가 가능한 영역에서 편익과 비용을 양적으로 적절하게 평가하는 것이 편익과 비용을 질적으로 기술하는 것보다 더 선호된다. 왜냐하면 편익과 비용에 대하여 계량화를 하면 정책결정자들이 대안들의 효과에 대해서 쉽게 이해할 수 있기 때문이다. 그러나 경우에 따라서는 중요한 편익과 비용의 산정이 본질적으로 너무 어려워서 계량화하거나 금전으로 평가할 수 없다. 계량화할 수 없는(non-quantified) 편익과 비용에 대하여 주의 깊게 평가하여야 한다.

① 금전으로 평가하기에 어려운 편익과 비용

언제든지 가능하다면 양적인 평가를 금전으로 환산하여야 한다. 건전하고 방어할 수 있는 가치판단과 편익과 비용을 금전으로 평가하는

절차를 활용하는 것, 그리고 중요한 분석을 위한 가정들이 방어할 수 있는 것이라는 점을 확실히 하여야 한다. 만약 금전으로 환산하는 것이 불가능하다면, 왜 그러한지 이유를 설명하고 모든 가능한 양적인 정보를 제시하여야 한다. 예를 들어 만약 수질을 규제함으로써 수질이 나아지고 수산자원이 풍족해지는 것을 계량화할 수 있지만 금전으로 평가할 수는 없다고 한다면, 배를 타는 사람들을 위하여 수질이 개선된 개천의 길이가 얼마나 되는지의 관점에서 편익을 기술할 수 있을 것이고, 낚시꾼을 위하여 물고기가 얼마나 더 많이 잡히는가의 관점에서 편익을 기술할 수 있을 것이다. 동일한 분석에서 금전으로 평가되고 물리적으로 계량화된 효과들의 평가액이 혼합되는 경우에는, 그러한 효과의 시점과 발생가능성을 기술함으로써 편익의 이중계산(double-counting of benefits)을 피하여야 한다.

② 계량화하기 어려운 편익과 비용

만약 그 효과를 계량화할 수 없다면, 생태학적 이익, 삶의 질 개선 그리고 심미적 아름다움과 같이 계량화할 수 없는 효과들을 기술하는 것과 관련한 정보를 제시하여야 한다. 또 이러한 효과들을 계량화하기 어려운 중요한 이유에 대한 설명이 포함되어야 한다.

계량화할 수 없는 편익과 비용이 정책선택에 영향을 미치는 경우에 있어서, 그 선택의 이면에 근거한 합리적 이유에 대한 명확한 설명을 제공하여야 한다. 그러한 설명은 계량화할 수 없는 편익과 비용의 본질, 시점, 개연성, 위치 그리고 분배효과 등에 대한 상세한 정보를 포함하고 있을 수 있다. 또한 반드시 모든 계량화되지 않은 편익과 비용을 목록으로 정리하는 표를 포함하여야 하고, 전문가적인 판단을 활용하여 확실성의 정도, 예상되는 중대성 그리고 효과의 복원가능성과 같은 요소들을 고려함으로써 가장 중요하다고 믿는 것을 강조할 수도 있다.

제 2 절 영국의 규제영향분석제도

1. 규제관리체계와 규제영향분석제도

(1) 변천과정³²⁾

영국은 2000년대 블레어와 브라운 총리의 재임기간 동안 광범위한 규제개혁 작업을 추진한 것으로 평가되고 있다. 이러한 영국정부의 노력은 블레어 내각의 “더 나은 규제(better-regulation)” 프로그램, 그리고 이어진 브라운 내각의 공공위험(public risk)과 관련한 규제개혁 작업으로 이어진 바 있다. 영국정부의 규제개혁 작업은 규제방식의 개선에 초점이 두어져 있는데 블레어 내각은 이전 정부의 민영화로 인한 부작용을 해소하기 위해 기존의 규제완화 정책에서 재규제(re-regulation) 및 규제품질 관리로 규제정책의 패러다임을 전환한 것으로 평가된다. 이어진 브라운 내각은 블레어 내각의 규제개혁 틀을 그대로 유지하면서도 규제개혁 영역을 보다 세분화하여 공공위험(public risk)과 관련된 규제의 개혁에 초점을 맞추었다. 브라운 내각은 특히, ‘더 큰 책임성을 확보하고, 초점을 더 잘 유지하며, 보다 분명한 목표를 갖고, 보다 효과적인 보호가 이루어지도록’ 불필요하고 오래된 규제들을 제거하는데 목표를 두었다.³³⁾

규제영향분석은 신설 규제의 영향을 사전에 평가하기 위해 1985년 보수당 정부에 의해 처음으로 도입되었다. 제도 도입 초기에는 신자유주의 기조에 맞게 규제에 의한 기업의 순응비용(business compliance costs)을 분석하는 것이 분석의 중요한 내용이었다. 1998년 블레어 총리는 모든 주요한 규제안들에 대해 규제영향분석을 실시할 것을 선언

32) 심준섭, 영국의 규제정책, 영국의 행정과 공공정책, 한국행정연구원, 2010.의 내용을 중심으로 정리하였음.

33) BIS, <http://www.bis.gov.uk/>

하고 1999년부터 규제영향분석은 모든 정부 부처로 확대되었다. 2000년대 중반부터 영국 정부는 기존의 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment)을 확대하여 모든 부처의 주요한 정책적 제안들에 대해 영향분석(impact assessment)을 실시하고 있다. 영향분석으로의 전환은 정책결정자에게 규제 이외에도 정책문제를 해결하기 위한 다양한 대안들을 모색하게 하고, 결정에서 집행에 이르기까지 발생하는 비용과 편익을 관리하도록 하는데 목적이 있다.³⁴⁾ 이 연구에서는 영국정부의 Impact Assessment Guidance(영향평가 가이드)를 중심으로 영국의 규제영향분석제도를 논의하고 있다.

(2) 법적근거와 주요내용³⁵⁾

영국 정부의 더 나은 규제 정책은 진부하고 비효율적인 규제들을 철폐하고, 사용자 편의의 새로운 가이드라인을 만들고, 규제시스템 내의 비일관성을 개선하는데 목표를 두고 있다.³⁶⁾ 규제란 이해하기 쉽고 지키기 쉬워야 하며, 일하는 방식을 복잡하게 만드는 것이 아니라 보완하는 것이며, 영국의 경쟁력을 유지하도록 해야 한다는 것이다. 더 나은 규제의 구체적인 목표들은 다음 3가지로 정리된다.³⁷⁾

첫째, 새로운 규제의 설계를 개선하고 부처 간의 소통방식을 개선하기 위해 부처들과 함께 노력한다.

둘째, 기존 규제들을 단순화하고 현대화하기 위해 부처들 및 규제기관들이 함께 노력한다.

셋째, 규제가 보다 더 위험에 기반한(risk-based) 규제가 될 수 있도록 접근방법을 개선한다.

34) 김정해, 규제영향분석 제도 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006.

35) 심준섭, 영국의 규제정책, 영국의 행정과 공공정책, 한국행정연구원, 2010. 502-508면의 내용을 중심으로 정리하였음.

36) BIS, <http://www.bis.gov.uk/>

37) BIS, <http://www.bis.gov.uk/>

영국은 새로운 규제를 도입하기에 앞서 각 부처 장관과 공무원들이 의무적으로 준수해야 하는 사항들을 규정함으로써 체계적이고 엄격한 규제관리가 가능하도록 하였다. 이러한 사항들에는 좋은 규제의 5대 원칙(principles), 영향분석(impact assessments), 의무적인 협의규정(consultation code), 다양한 대안들의 고려, 규제단순화계획(simplification plans), 규제책임성패널(Panel for Regulatory Accountability), 규제기관순응규정(Regulators' Compliance Code) 등이 포함되어 있다. 이러한 절차들은 규제를 촉진하기보다는 오히려 새로운 규제의 도입을 방해하는 요소들로 불필요한 규제의 도입을 방지하는데 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다.

1) 좋은 규제의 5대 원칙

모든 새로운 규제안을 마련할 때 좋은 규제의 5대 원칙에 부합되는지 점검 하도록 하고 있다. 1997년 BRTF는 어떤 규제가 목적에 적합한지를 평가하는 기준으로 ‘좋은 규제의 5대 원칙’(principles of good regulation)을 제시하였다. 첫째, 비례성(proportionality)으로, 규제 주체는 반드시 필요한 경우에만 개입을 해야 한다는 것이다. 규제는 제시된 위험과 확인된 비용에 맞는 적절한 치유여야 하며 최소한에 그쳐야 한다. 둘째, 책임성(accountability)으로, 규제기관은 자신들의 결정을 정당화할 수 있어야만 하며, 항상 공공감시의 대상이 되어야 한다. 셋째, 일관성(consistency)으로, 정부의 규칙과 기준들은 연계되어야 하며 공정하게 집행되어야 한다. 넷째, 투명성(transparency)으로, 규제기관은 항상 개방되어 있어야 하며, 단순하고 사용자의 편익이 확보되도록 규제를 만들어야 한다. 다섯째, 목표지향성(targeting)으로, 규제는 해결하고자 하는 문제에 초점을 맞추고 부작용을 최소화해야 한다. 이러한 ‘좋은 규제’의 5대 원칙들은 어떠한 규제가 그 목적에 적합한가를 평가하는 기본적인 점검 장치로서 작동한다.

2) 영향분석(impact assessment)과 규제영향분석(regulatory impact assessment)

신설 규제의 영향을 사전에 평가하기 위해 1985년 보수당 정부에 의해 처음으로 규제영향분석(regulatory impact assessment)이 도입되었다. 당시에는 정치적 우선순위와 맞물려 기업의 순응비용을 분석하는데 초점을 맞추었다. 더 적은 순응비용으로 규제목적을 달성할 수 있는 대안이 있었음에도 불구하고 그것을 채택하지 않았을 경우에는 그 이유를 설명하도록 하였다.

1998년 블레어 총리는 모든 주요한 규제안들에 대해 규제영향분석을 실시할 것을 선언하였다. 1999년부터 규제영향분석은 모든 정부 부처로 확대되었고 또한 의무화 되었다. 2000년에는 규제입안자나 규제기관을 위한 규제영향분석 지침이 마련되었다.³⁸⁾ 또한 2002년부터는 규제안이 경쟁에 미치는 영향을 평가하도록 의무화하였다. 초기분석(initial test)에서 영향이 있는 것으로 나타나면, 해당 부처는 공정거래청(Office of Fair Trading)과 경쟁성평가(competition assessment)를 협의하도록 하였다. 이와 함께, 각 부처는 특히 중소기업에 대한 규제의 영향에 주의하도록 하였다.

2007년 중반부터 영국 정부는 기존의 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment)을 확대하여 모든 부처의 주요한 정책적 제안들에 대해 영향분석(impact assessment)을 실시하도록 하였다. 영향분석으로의 전환은 정책결정자에게 규제 이외에도 정책문제를 해결하기 위한 다양한 대안들을 모색하게 하고, 결정에서 집행에 이르기까지 발생하는 비용과 편익을 관리하도록 하는데 목적을 두고 있다.³⁹⁾

38) Regulatory Impact Unit, Better policy making: A guide to regulatory impact assessment, 2003.

39) 김정해/임준형/박형준 외, 주요 선진국의 규제개혁 비교 연구, 한국행정연구원, 2006.

3) 의무적인 협의규정(Consultation Code)

2000년 이후 영국 정부는 협의실행규정(Code of Practice on Consultation)을 두어 효율적인 협의를 통해 정책 이슈들에 대한 정보기반 결정을 강화하고, 공공서비스의 전달을 개선하고, 공공기관의 책임성을 증진하고자 하였다. 2004년에는 규정개정을 통해 공식적인 서면의견수렴뿐만 아니라, 비공식적인 의견수렴의 중요성까지 강조하였다. 협의실행규정은 모든 중앙부처 및 기관에 적용된다.

4) 부처별 규제단순화계획(Simplification Plan)과 표준비용모형(Standard Cost Model)

2005년 BRTF의 조언에 따라 블레어 정권 말기에 도입된 부처별 규제단순화계획은 노동당 정부의 규제개혁 핵심 아젠다인 규제에 의한 행정부담절감 프로그램(Administrative Burden Reduction Programme)이다. 규제에 의한 행정부담절감 프로그램은 규제를 준수하고 있음을 증명하기 위해 기업, 자선단체, 자원조직 및 공공분야 일선 담당자들에게 부과되는 행정적 부담을 확인하여, 이를 단순화하고 제거하는데 초점을 맞추고 있다. 이 프로그램에 따라 모든 정부부처와 기관들은 규제단순화계획을 수립해야 한다. 각 부처는 기업에 부과하는 행정적 부담들을 측정하고, 이를 절감하기 위한 목표를 설정하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 방안들을 단순화계획에 담아야 한다.

5) 규제책임성패널(Panel for Regulatory Accountability)

1999년 도입된 규제책임성패널은 기업이나 개인들에 대해 새로운 부담을 부과할 가능성이 있는 모든 규제적 제안들에 대한 승인 여부를 담당한다. 규제책임성패널의 검토는 해당 규제안에 대한 철저한 규제영향분석에 기초한다. 규제책임성패널은 해당 부처의 규제성과 향상을 촉진 할뿐만 아니라 규제에 의한 기업 부문에 대한 부담의 관점에

서 모든 규제안들을 검토한다. 규제책임성패널은 각 부처들이 규제 제안들을 꼼꼼하게 점검하도록 만들 뿐만 아니라, 더 나은 규제성과에 대해 책임을 지도록 하는데 기여하였다.

6) 규제기관순응규정(Regulators' compliance code)

Hampton 보고서에 기초해 2008년 시행된 규제기관순응규정은 더 나은 규제 의제의 또 다른 핵심 부분을 차지하고 있다.⁴⁰⁾ 규제기관 순응규정은 규제 기관으로 하여금 책임성 있고, 일관성 있으며, 투명하게 규제를 수행하도록 하는데 목적을 두고 있다. 이 규정은 기업에 불필요한 부담을 부과하지 않으면서도 규제 결과를 증진하는 규제조사(regulatory inspection)와 집행(enforcement)에 대한 효율적인 접근을 촉진하는데 주안점을 두었다. 이를 위해 규제기관이 피규제기관들이 규제 요건들을 보다 쉽게 이해하고 따를 수 있도록 도움으로써 순응을 확보하고, 규제위반 사항들에 대해서는 비례적으로 대응하는 등의 능동적이고 적극적인 접근을 채택할 것을 강조한다. 규제기관들이 이 규정을 따름으로써 보다 능률적이고 효과적으로 역할을 수행할 수 있다는 것이다.⁴¹⁾

2. 규제영향분석제도

(1) 입법절차 - 영향분석가이드라인을 중심으로⁴²⁾

영국정부는 Impact Assessment Guidance를 통해 규제영향평가의 범위와 절차에 대한 정부 방침을 제시하고 있는데 여기에는 규제영향평

40) Hampton 보고서는 지속적으로 규제를 위반하는 일부 기업들을 신속히 찾아내어 비례적이고 의미 있는 제재를 가할 것을 포함한 7가지 원칙들을 제시하였다. 이들 원칙들은 Hampton Principles로 불린다.

41) BERR, Regulators' Compliance Code: Statutory Code of Practice for Regulators, 2007.

42) 이하 내용은 BIS, Impact Assessment Guidance : When to do an Impact Assessment, 2011.을 참조하였다.

가의 정의, 규제영향평가가 필요한 정책의 유형, 사용 시기 및 빈도, 출판 전의 필요한 행정절차 등을 제시하고 있다. 이 지침서에서는 규제영향평가를 “정책 형성가가 비용과 편익 그리고 대중, 민간 사회 조직에 영향을 줄 수 있는 제안과 관련된 위험 요소를 평가하기 위해 사용하는 도구”로 정의하고 정책 평가 주기와 같은 지속적인 과정으로 정책 형성가가 정부 개입의 이유와 정책 목표를 달성하기 위한 대안 탐색, 그리고 제안된 개입의 결과를 이해하는데 도움이 되는 유용한 도구로 설명하고 있다. 규제영향평가는 정책 대안의 영향력을 규명하고 평가하는데 바람직한 전제 조건들을 가지고 시작할 수 있도록 하며, 정부 개입의 필요성을 규명하고, 이용가능한 근거의 발견 하면서, 이해 관계자들과의 협의를 통해 비용과 부담을 최소화하면서 정책 목표를 달성할 수 있는 최고의 대안을 탐색하는 과정을 포함한다.

또한 규제영향평가를 통해 해당 정책 영역에 관심을 갖는 이들에게 정부의 개입 이유, 정부가 고려중인 대안들과 그 중 선호하는 대안, 대상자들에게 영향을 미칠 새로운 정책의 범위와 종류, 책정된 비용과 편익을 제시하여 이해시킬 수 있다.

1) 규제영향평가를 하는 것이 필요한가?

규제영향평가는 모든 규제 속성을 지닌 영국 정부의 개입에 일반적으로 요구되는 절차이며, 규제의 출처(국내 또는 국외)에 관계없이 적용되고, 기본법부터 시행령에 이르기까지 적용되고, 규제의 속성(전통적 규제, 자율 규제, 사전동의규제)에 상관없이 적용하는 것을 원칙으로 한다.

항상 규제영향평가와 관련된 그린북 평가원칙을 사용하여 정책 대안의 영향력을 평가하는 것이 반드시 필요하다는 전제 조건을 가지고 시작해야 하며, 대안 개발 자체가 일반적으로 규제영향평가를 필요로 하진 않지만 대안들이 규제 또는 행정적 부담을 동반할 때에는 반드시 수행되어야 한다.

규제영향평가가 수행되어야 하는 경우는 다음과 같이 정리된다.

- 1) 사업 또는 시민사회조직에 대한 추가 비용의 부과 또는 현존 비용의 감축시
- 2) 공공 서비스를 전달하는 민간 영역에 정보 제공의 의무를 부과하거나 제외할 때
- 3) 정보 제공 의무가 없는 상황에서 또 다른 행정적 부담 또는 500만 파운드 이상의 추가적인 정책 비용을 공공 서비스 전달 민간 영역에 소개할 때
- 4) 대중, 민간, 사회 영역에 영향을 미치는 재분배 정책(서로 다른 집단 간의 비용 또는 편익의 이동 발생)
- 5) 규제에 변동 사항이 있을 경우, 즉 규제 신설뿐만 아니라 규제 완화의 경우에도 완화시의 가치를 증명할 수 있도록 규제영향평가가 필요함을 의미한다.

2) 규제영향분석 작성의 주요 원칙

① 비례성의 원칙

규제영향분석서를 작성하는 초기단계에서 고려해야 하는 것은 분석의 각 단계에서 투입되는 (특히 비용편익분석에 중점을 둔) 노력들은 비용, 편익, 결과물, 대안의 민감성, 가용한 시간의 규모에 비례하여 이뤄져야 한다는 점이다. 즉 정책의 대상이 한정되어 있거나 비용편익의 규모가 사소할 경우 등에는 규제영향평가의 구체성이 떨어져도 괜찮으나 영향력이 상당할 경우 더 많은 자료와 분석이 필요하다는 것을 의미한다. 즉 비례의 원칙은 규제영향평가의 수행 여부를 결정하는 것이 아니라 거기에 투입될 노력의 규모를 결정하는 것이며, 분석의 수준은 평가를 수행하는 편익에 비례하여 이뤄져야 한다.

비용과 편익이 발생하는 정책의 경우 이를 단계별로 보면 다음과 같다.

1단계 : 정책에 영향을 받는 이들을 기술.

2단계 : 비용 편익의 전반적 기술.

3단계 : 효과를 수량화

(예 : 연간 1000개의 건축 허가 신청, 연간 50만의 새 거주지 건설)

4단계 : 효과를 확정

5단계 : 전체 비용 편익을 확정

→ 1, 2단계는 모든 정책에서 필수이며 그 이상은 상황에 따라 적절하게 활용 가능하다. 비례의 원칙을 고려할 때의 주안점은 좀 더 높은 단계에서 합리적인 정보를 제공할 수 있는가의 여부가 된다.

<그림 2> 영국 규제영향평가의 각 단계별 분석 수준



② 규제영향평가의 준비와 발표

규제영향평가는 정부의 개입과 결과를 충분히 고려할 수 있도록 하는 지속적 과정으로 차후 정책 변화의 기반을 제공해야 하며 의도치 않은 결과로 인한 새로운 정책 변화를 규명하는 데에도 도움을 주어야 한다. 이러한 규제영향평가는 대체적으로 개발 → 대안 → 협의 → 최종 제안 → 법제화 → 평가의 순서로 진행된다고 할 수 있다. 이중 협의에서 평가 단계가 공식적으로 규제영향평가가 생산되고 발표되는 지점이라 할 수 있다. 각 단계를 간단히 설명하면 다음과 같다.

1) 개발 단계

- 정책 문제의 규명, 정부 개입의 근거, 정책 목표 설정, 자료 수집

2) 대안 단계

- 대안의 탐색과 발전, 그리고 이익집단과의 공식적인 협의 등을 통한 대안 검증
- 비용편익의 최초 추정이 포함.
(직접적인 정부 개입 방식 외에 더 나은 대안을 발견할 가능성이 있기 때문)
- 추정된 비용편익과 대안에 영향을 받게 될 주요 집단들이 분명하게 밝혀져야 함.

3) 협의 단계

- 공식적 단계에서의 협의 과정은 각각의 고려된 대안들을 확정하고, 각각의 대안들의 비용과 편익의 더 나은 수량화를 보장하는데 집중함.
- 협의 과정을 통해 이해관계자들의 관점을 반영할 수 있음.

4) 최종 제안 단계

- 여러 대안들 중에서 선호되는 대안의 비용편익에 집중하며 협의에서 나온 중요한 응답들이 제안을 밝히는데 도움을 줌.
- 사후 집행 평가 계획의 개요를 구성해야 함.
(비례의 원칙에 따라 언제, 어떻게 측정이 평가될 것인가?)

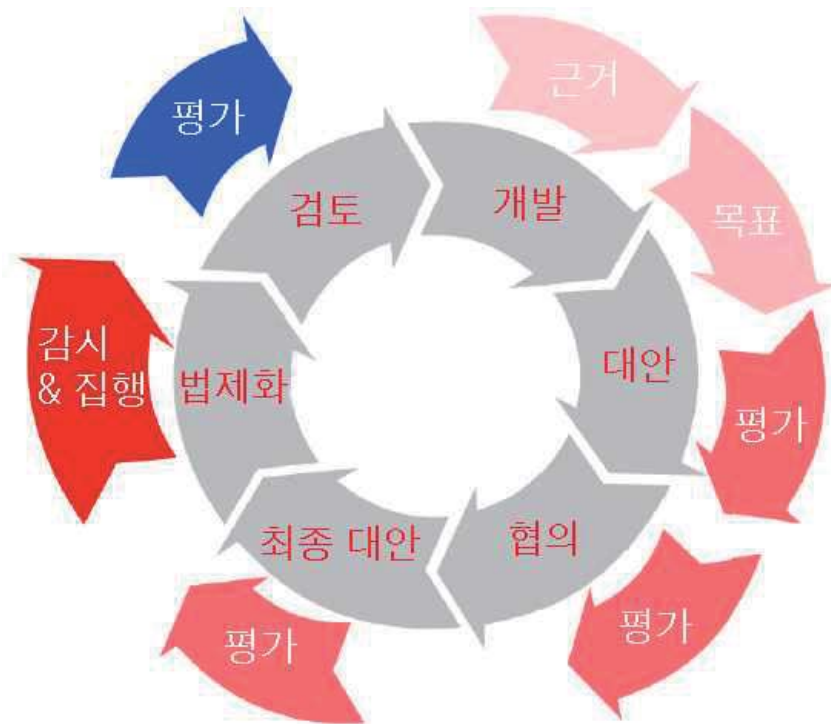
5) 법제화 단계

- 이전 단계에서 나온 제안을 법령에 반영하기 위한 법률의 개정

6) 검토 단계

- 집행된 정책의 실제 효과를 밝혀내고 정책 목표의 수정 또는 평가 결과로서 제시된 집행을 평가

<그림 3> 영국의 규제영향평가 과정



③ 규제관리를 위한 One-in, One-out 규칙(OIOO)

영국은 규제의 비용을 줄이기 위한 노력의 일환으로 규제관리를 위한 One-in, One-out(OIOO) 원칙을 가지고 있다. 간단히 말하면 하나의 규제를 신설하기 위해서는 하나의 다른 규제를 폐기해야 한다는 것으로서 그 목적은 규제의 수와 이로 인한 규제비용의 크기를 줄이고 장기간에 걸친 규제관리 문화를 발전시켜 비규제대안을 모색토록 하며 규제는 최후의 정책수단으로 활용하기 위함이다. OIOO의 영역은 사업 또는 시민사회조직에 비용을 부과하는 영국의 규제입법이 실질적으로 부과되는 순 비용의 측면에서 기존의 규제중 이와 상응하는 수준의 비용을 발생시키는 규제를 폐지할 때 비로소 가능하다는 것이다.

그런데 이러한 새로운 규제의 도입(IN)과 현존 규제의 폐지(OUT) 모두 정부 개입의 유형이기 때문에 각각의 독립된 영향평가가 실시되어야 한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 각 단계에서의 OIOO

- 1) 개발/대안 단계 : 하나의 규제 대안이 고려될 때, 이로 인해 제거될 잠재적 규제도 고려하기 시작해야 함.
- 2) 협의 단계 : 협의 과정에서 정부부처는 새로운 비용을 상쇄하기 위해 동등함 이상의 가치에서 자신들이 규제를 얼마만큼 제거하려고 의도하는지를 명확히 해야 함.
- 3) 마지막 단계 : 제거 조치에 대한 비용이 마무리되고 제거 규제의 가치가 사업에 부과되는 새로운 순비용과 동일하거나 더 크다는 것을 증명하는 영향평가에 의해 뒷받침 되어야 함.

④ 사후집행평가

사후집행평가를 통해 정책의 실제 효과를 검증하는 것은 어떤 정책이 실제 작동하고, 무엇이 향상될 수 있으며, 사용된 방법으로부터 다른 이들이 어떻게 교훈을 얻을 수 있는지를 보여줄 수 있기 때문이다. 사후집행평가는 일반적으로 최종영향평가가 이루어진 후 정책 개입을 위해 실시되어야 하나 1) 민간, 사회조직에 부과되는 비용이 불변하거나 2) 5백만 파운드 이하의 연간 비용을 민간 영역에 부과하거나 3) 인플레이션에 따라서만 요금을 갱신할 경우에는 시행하지 않는 것이 원칙이다. 아울러 법제화 단계에서 정부부처가 사후집행평가를 수행하지 않기로 할 경우, 그 이유를 간략히 설명해야 한다. 사후집행평가 시기는 법적 구속력이 있는 것은 아니기 때문에 자유롭게 연기할 수 있으나 이 경우 연기에 대한 사유서가 제출되어야 한다.

일반적으로 사후집행평가는 최종 제안 단계와 법제화 단계에서 계획되어야 하며, 최초 평가는 집행 후 3~5년이 지난 다음에 이루어지는 것이 일반적이라 한다. 해당 시기가 되었을 때 사후집행평가는 1) 만료되는 법 조항에서 요구하는 규제의 법령 평가와 2) 기본법의 사후 입법 정밀 조사와 같은 관련 과정들에 반영할 수 있도록 계획되고 준비되어야 한다. 이 과정에서 업무 중첩을 막기 위한 부처 간 협력 과정이 필요하다. 아울러 정책이 비용을 변화시키지 않을 것이라는 예측이 광범위한 대중의 비판을 받을 때와 같은 경우에는 사전 정책영향평가 여부에 관계없이 추가적인 사후집행평가를 실시할 수 있다.

- 상당한 영향력을 가진 정책 개입의 경우 고려되어야 할 요소들은 다음과 같다.

- 1) 정책이 어느 정도까지 목표를 달성했는가?
- 2) 성공기준에 어느 정도 충족했는가?

- 3) 의도되지 않은 결과가 어느 정도 발생했는가?
 - 4) 지나고 보니 비용과 편익이 무엇인가?
 - 5) 정부 개입이 여전히 요구되는가? 또는 시장이 정책의 결과로 변화했는가?
 - 6) 이후 간소화, 개선 또는 규제 완화의 여지가 어느 정도 남아 있는가?
 - 7) 순응의 정도가 ‘선택된 집행 구조가 적절하다’는 것을 나타내고 있는가?
- => 영향력이 낮은 경우, 모든 질문을 활용할 필요는 없지만 적어도 1~3번까지는 포함해야 한다.

하나의 단독 법안에 포함된 여러 개의 정책 제안들은 독립적인 영향력을 분석하기 위해 개별적인 영향평가가 필요하며, 이들의 총 비용과 편익을 요약할 수 있는 간단한 정리도 필요로 한다. 아울러 법안이 다수의 부처가 관여하는 정책 조치를 담고 있을 때 공동영향평가를 준비하여 가장 주도적인 부처 장관의 승인을 받도록 하고 있다.

이러한 영향평가 결과를 공표하기 위해서는 승인절차가 필요하다. 일반적으로 해당 정책의 최고 책임자가 영향평가 결과를 검토해야 하며, 공동영향평가의 경우 주무부처의 장의 승인하에 공표할 수 있다. 또한 각 정부부처는 비용과 편익의 추계가 가능한 경제학자들을 각각의 단계에 참여시키거나 외부 패널들의 자문 수렴 등을 통해 비용, 편익, 영향력 분석의 정확성과 완성도를 높일 수 있도록 하고 있다.

⑤ 규제관리 조직의 역할

규제완화소위원회(RRC, Reducing Regulation sub-Committee) : 영국 정부의 규제 프로그램을 관리하기 위해 설립되었으며 새로운 규제 또는

규제 완화 조치를 제안하는 관료들의 승인 요구가 관련 정책 위원회에 제출됨과 동시에 RRC에 제공되도록 되어 있다. 영향평가와 관련 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)⁴³⁾의 의견은 RRC에 제시된 모든 승인 요구에 첨부되어야 하며 RRC는 RPC에 의해 ‘목적에 적합해’ 승인된 영향 평가만을 검토하고 있다.

만일 RPC가 적합하지 않다고 판결한 영향평가가 RRC에 보내졌을 경우, 출간된 영향평가는 반대 의견을 제시받았음을 언급하고 이를 보완하기 위한 증거가 협의 단계에서 수집되어야 한다. RPC에서 제기된 문제들은 최종 제안이 승인되기 이전에 다뤄져야 하며 추가적으로 정부 부처는 RPC가 30일 내에 의견을 내지 않으면 제안 협의에 대한 RRC의 승인을 얻을 수 있는 대신 보고서에 ‘RPC의 의견 없음’을 명시하도록 되어 있다.

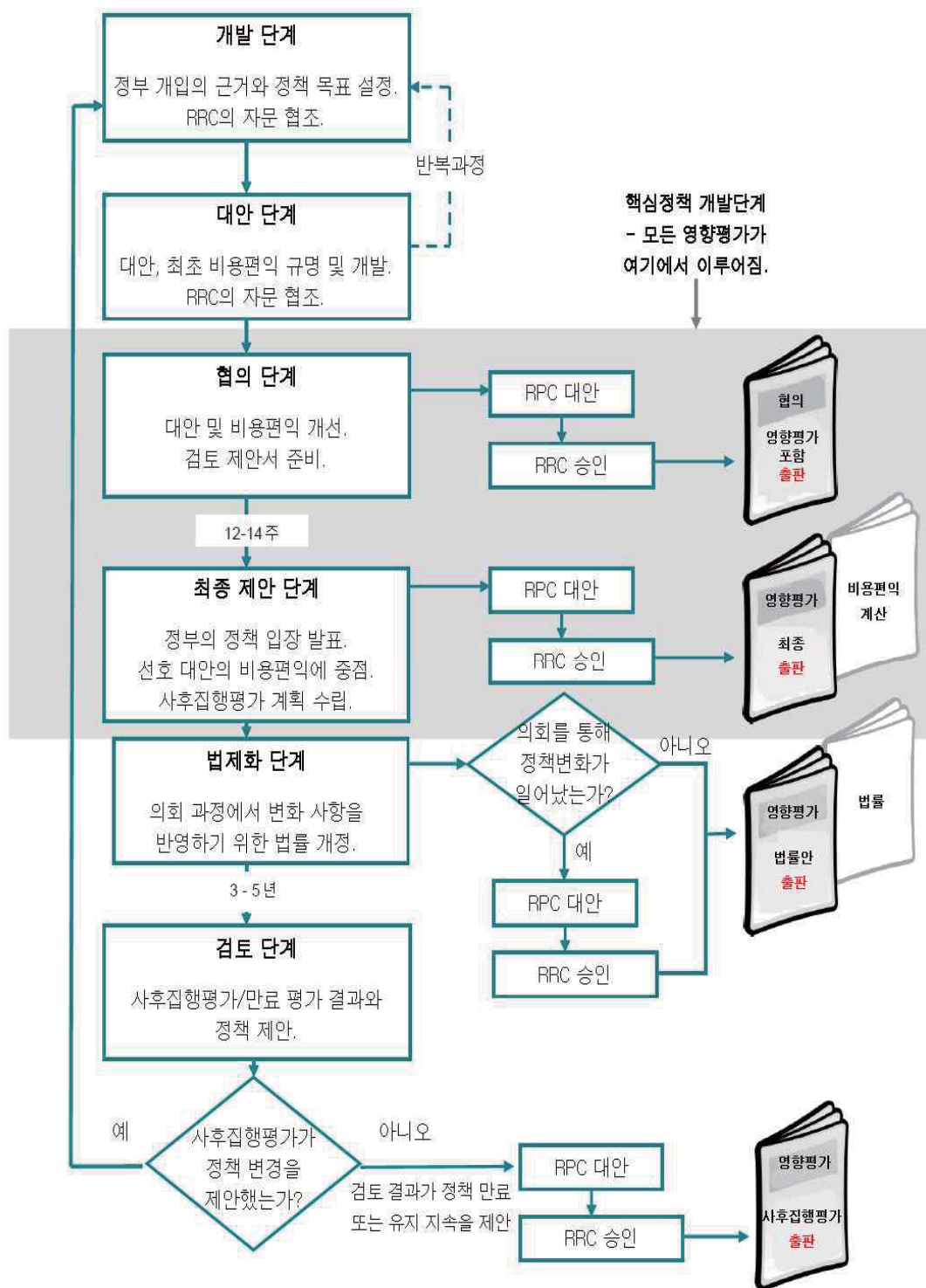
규제정책위원회(RPC)가 새로운 규제에 대한 정책 결정을 지지하는 분석의 질과 해당 정책 설계가 편익이 비용을 정당화하도록 구성되어 있는지를 판별하는 RPC의 기준은 비용과 편익의 정확성, 정책대안의 범위가 비용을 최소화하고 편익을 극대화하는가의 여부, 공공의 위험 정도와 순응가능성이 고려되는가의 여부에 따라 결정된다.⁴⁴⁾

이상의 영국의 영향평가제도를 그림으로 표현하여 요약하면 다음과 같다.

43) 규제정책위원회(RPC) : 기업혁신기술부의 지원을 받는 독립적인 지원조직으로 순수하게 정부 관료의 의사 결정의 근거가 되는 자문을 하는 것이 주요 역할이나, 정부부처가 RRC에 들어갈 정책 제안에 자신들의 의견을 포함시켜줄 것을 기대한다. 영향평가는 RPC가 자신들의 의견의 근거를 두는 주요 문서가 된다. 정부부처는 RRC에 자신들의 정책 제안을 제출하기 이전에 RPC에 자문을 구해야 하며 RPC가 정부부처의 영향평가를 ‘목적에 적합하다’고 판결한 이후에 RRC에 보낼 수 있도록 되어 있다.

44) Better Regulation Executive : BRE는 범부처적 역할을 수행하게 된다. 규제이외의 대안을 제시하고 best practice를 공유하는 등의 역할은 BRE의 역할이다.

<그림 4> 영국의 규제영향평가 순서도



제 3 절 OECD의 규제영향분석제도

1. 규제품질관리를 위한 규제거버넌스 구축⁴⁵⁾

규제는 시민과 기업의 이익을 보호하고 환경을 보호하며, 경제성장과 발전을 위해 필요하다. 규제실패는 세계 재정위기 및 경제위기를 초래할 수 있는 요소 중의 하나이다. 따라서 위기를 관리하고 지속적인 성장을 제고시킬 수 있는 규제 거버넌스가 필요하다. 이를 통해 기존 규제를 관리하고 새로운 규제를 만드는데 투명성을 더 가질수록 정부에 대한 신뢰를 재구축 할 수 있고 미래의 규제포획을 방지할 수 있다. OECD는 정부가 미래의 위기를 예측하고 이를 회피할 수 있도록 회원국들이 규제의 품질과 성과를 위한 원칙(Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)의 적용을 강화하려고 노력해 왔다.

(1) 규제의 제도적 체계와 감독

규제제도는 규제정책의 전달과 규제의 품질을 확실하게 하는데 중요한 역할을 한다. 중앙정부의 규제감독기구(Regulatory Oversight Body)는 규제정책의 진행과정을 전정부적 관점에서 모니터한다. 이런 기구는 정부의 규제정책 적용의 일관성을 확보하고 각 부처로부터 온 규제제안의 장점을 따진다. 외부자문기구는 규제개혁과정에서 더 큰 동력을 줄 수 있다. 이들은 정부로부터 규제의 광범위한 영역에 대한 심사를 위한 참고자료를 받고 시민과 기업체들의 견해도 모은다.

OECD의 대부분의 국가들은 범정부 차원의 규제감독기구를 가지고 있다. 이런 기구의 기능은 매우 다양한데 특히 개개의 부서에서 수행한 규제제안에 대한 영향분석을 심사하거나 모니터링 하고 있다. 이

45) OECD, Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Coherence, 2009의 내용을 중심으로 정리하였음.

러한 기구의 관할에 있는 규제정책의 범위 역시 국가에 따라 다양하여 몇몇 국가에서는 이 기구가 행정간소화 과정을 모니터하는 것으로 제한되고 다른 국가들에서는 보다 광범위한 규제개혁 아젠다를 다루기도 한다.

성공적인 규제개혁을 위해서는 정부 고위층의 강한 리더십을 필요로 한다. OECD 국가의 대부분인 28개 국가가 정부전반의 규제개혁을 제고하기 위한 특별장관을 임명하고 있다. 이들 국가 중 15개는 국회에 과정을 보고한다. 이런 정치적 지지(political commitment)는 정부의 규제개혁을 위한 결정을 강조하고 공무원들 사이의 잠재적인 저항을 다루는데 도움을 주고, 이해관계자들에게는 신뢰를 준다.

몇몇 OECD 국가들은 규제의 광범위한 분야를 검토할 자문기구를 두고 있고 이를 통해 공공과 민간의 이해관계자들의 견해를 반영한다. 이들 기구는 자신들이 연구결과를 정부에 알리고, 과정을 검토하기 위해 전문가를 영입하고, 규제개혁의 체계적인 과정을 지원하기 위한 강력한 제도의 기능을 하기도 한다.

(2) 규제의 투명성 향상

투명성의 향상은 2005 OECD 규제의 품질과 성과를 위한 원칙(Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)의 중요한 목표이다. 대화에서의 투명성, 규제에 대한 접근성 개방은 정부 책임성을 증대시키고 모든 법적환경에 있어서 신뢰성을 지속하게 한다. 결과적으로 이것은 기업친화적 환경을 만들고 정부제도에 대한 신뢰를 제고시킨다. 정부규제는 사회가 어떻게 조직화되는지, 즉 게임의 규칙과 정치적 의사결정에 대한 많은 정보를 담고 있다. 만약 시민과 기업이 규제를 용이하게 접근하고 이해할 수 있다면 이들이 입법과정에 참여할 것이고 규제에 대해 순응할 것이다. 더구나 외국인들이 국가의 규제를 잘 이해하면 할수록 무역과 투자가 보다 쉽게 이루어질 것이다.

모든 OECD 국가에서 보편적인 제도는 규제텍스트를 인터넷으로 공중이 이용가능하게 하는 것이다. 회원국들이 새로운 규제나 변경하는 규제에 대한 계획을 발표하는 경우는 덜 보편적이다. 이런 계획은 시민과 기업, 정부부처에 향상을 위한 제안을 제공할 기회를 더 많이 제공하고, 계획의 잠재적인 부작용의 측면을 강조하고, 그것이 영향을 미칠 대상의 잠재적인 변화를 예측한다. OECD 국가들에서 규제협의 과정에 참여자의 심사내용을 공표하는 것이 점점 보편화 되고 있다. 20개의 회원국이 제안된 규제의 개요에 대한 이해관계자의 검토내용이 공개된다.

규제도구의 수와 복잡성이 증가함에 따라, 정부는 시민과 기업들이 규칙을 이해하고 순응하는데 도움이 되도록 조치를 취했다. 쉬운 용어로 설명하는 것은 국가들이 규제에 대한 평가가능성을 향상시키기 위해 보편적으로 채택하는 제도이다. 통합된 등록규제의 공표, 법의 코드화 역시 투명성 향상에 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 28개의 OECD 국가들에서 주요 법들이 코드화 되어 있고, 20개의 국가만이 규칙적으로 업데이트되는 코드화 메커니즘을 가지고 있다.

규제영향분석은 투명성을 향상시키는 핵심제도로 시민과 기업의 견해가 그 과정에서 고려되고 분석의 결과는 공공이 이용가능 하도록 한다. 점점 많은 OECD 국가들이 규제영향분석에서 공중의 견해를 담는다고 하는데 2008년의 경우 24개의 OECD 국가들이 주요법에 대해서 이를 수행했고, 21개의 국가들이 하위법에 대해 이를 수행하고 있으나 실제 이를 체계적으로 수행하는 국가는 많지 않은 것으로 평가되고 있다.

(3) 규제의 효과적인 순응과 집행을 위한 준비

규제가 어떻게 설계되는지는 매우 중요하다. 영성하게 설계된 규제는 회사나 시민의 순응에 어려움을 있으며 집행에도 비용이 많이 든

다. 잘 설계된 규제는 규제자가 규제개요의 잠재적 영향력을 평가할 때 순응이나 집행과 같은 이슈를 예측하고 준비하는데 달려있다. 따라서 잘 기능하는 사전적인 영향평가 과정은 시민과 기업의 순응예상평가, 집행의 용이성과 비용평가를 포함한다. 이런 규제의 영향에 대한 평가는 또한 정책목표에도 기여한다.

많은 영역에서 규제의 집행은 위험기반집행을 통해 최적화 될 수 있다. 위험기반집행 정책의 일반적인 목적은 집행에 대해 부족한 자원의 적절한 양을 합리적으로 배분하고 유의미한 결과를 초래하는 금지된 행동을 방지하는데 초점을 둔다. 순응절차를 최적화하고 기업의 부담을 줄이기 위해 위험기반집행의 잠재력에 대한 관심이 증대하고 있다. 예를 들어 점검절차는 보다 높은 위험을 가진 기업에 대해 직접적으로 이루어질 수 있다.

예를 들어 영국의 햄턴 보고서(Hampton Review 2005)는 새로운 정책접근을 비례적으로 도입하고 고위험 기업을 평가하고 순응에 대한 행정부담의 감소에 하기 위해 자원을 집중하여 위험기반평가를 이용하고 있고. 고위험기업이란 규제순응도가 낮을 것 같은 기업이다. 덴마크 정부는 위험기반 점검을 하고 있는데 이는 보다 순응도를 높이려는 전략의 일환으로 기업에 제제를 강화하고 지침을 증대시키는 것이다.

(4) 규제영향 평가

평가는 증거에 기반하고 책임 있는 정책결정의 핵심이다. 평가는 정책이 규제의 목적에 부합하도록 한다. 규제영향분석은 새로운 규제 혹은 기존 규제가 초래할 편익과 비용, 효과를 측정하고 검토하는데 사용되는 체계화된 정책수단이다. 만약 사전적으로 실시된다면, 규제영향분석은 의사결정자가 정책의 여러 대안 중에서 가장 좋은 것을 선택하는데 도움을 줄 수 있다. 사후적으로 수행된다면 규제영향분석

은 기존규제가 개정되어야 하는지를 확인하는데 도움을 준다. 비용편익분석은 규제와 그 대안에 대한 사전적, 사후적 평가 모두에 정보를 제공한다. 심사와 평가를 위한 제도적 책임의 배정뿐만 아니라 규제의 목적이 명확한지, 성과측정을 위해 어떤 자료가 사용되었는지를 포함한 사전적, 사후적 평가 기준은 정책주기의 이른 단계에서 주어질수록 좋다.

2. OECD의 규제영향분석제도

OECD는 회원국들이 RIA의 채택을 통해 정부의 규제정책이 효과적이고 효율적으로 달성될 수 있도록 하자는 주장을 꾸준히 펴고 있다. 1995년에는 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation에서 비용-편익분석의 중요성을 제기한 것을 필두로 하여 1997년 Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries, 2002년 Regulatory Policies in OECD countries 등 일련의 보고서를 통해 RIA의 확산을 위해 노력해 왔다. 2005년에는 Guiding Principles for Regulatory Quality라는 보고서에서 중요규제의 채택과 RIA의 연계를 주장하였다.

2009년에는 Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Coherence라는 보고서를 내고 국민의 복지증진을 위해서는 정부의 정책의 비용과 편익에 대한 충분한 고려가 필수적임을 강조하고 있다. 특히 정부의 특정 목적을 달성하기 위한 규제정책이 의도하지 않은 다른 부작용을 발생시키는 경우 정책의도와는 무관하게 국민의 편익을 감소시키는 결과가 발생할 수 있음을 강조하면서 이러한 문제를 해결하기 위한 RIA의 필요성을 강조하고 있다. 예를 들면 국민의 안전을 증진하기 위해 특정 유해물질의 사용을 규제하는 경우 해당 유해물질의 사용을 위한 암시장이 형성된다던가 서비스 질을 유지하기 위한 진입

규제가 의도하지 않은 비용 상승을 일으키는 경우 등이다.

정책의 일관성을 유지하기 위해서는 정부의 행정문화내에 규제영향 분석을 받아들이는 분위기가 조성되어야 한다. 규제의 무분별한 채택은 사회적 비용을 발생시키고 기업의 경쟁력과 기업가정신을 훼손시킨다. 그러나 규제의 비용은 분산되고 간접적으로 발생할뿐더러 직접적인 재정지출을 필요로 하지 않기 때문에 규제의 비용이 잘 드러나지 않는다.

정부는 사회 각 부문의 발전을 위해 정책을 펼쳐야 하는 의무가 있다. 그러나 정부의 행위는 때로는 상호모순적(trade-off) 관계에 놓이게 된다. 정부의 정책으로부터 혜택을 받는 집단이 있으면 비용을 부담하는 계층이 생기게 되고 강력한 정부규제를 원하는 계층이 있는가 하면 특정 규제의 완화가 이득이 되는 경우가 있다. 국민들은 당연히 위험을 제거하기 위한 규제를 희망하지만 이러한 규제가 때로는 사회적으로 훨씬 더 큰 비용을 발생시킬 수 있다는 점을 인지하지 못하는 경우가 있다. 모든 사회적 위험이 제거될 수는 없기 때문에 특정 위험을 제거하기 위한 사회적 비용의 크기가 때로는 다른 분야의 위험을 줄이는데 사용될 때 훨씬 효과적인 경우도 발생한다. 규제정책의 입안자들이 때로는 한편에 치우친 이해관계인의 입장에 포획되어 규제가 초래할 여타 부문으로의 여파에 대해 충분히 고려하지 못하게 되어 결과적으로 다른 정부 부문에 부담을 줄 가능성도 있다. 이는 규제정책의 실패로 귀결될 가능성을 높이게 되고 정부정책의 일관성을 유지하는데도 나쁜 영향을 미치게 된다.

잘 기능하는 RIA는 이와 같이 규제정책에 내재된 trade-off 문제를 투명하게 보여주어 정책의 일관성을 유지하는데 일조할 수 있다. 규제정책의 영향으로 편익이 귀속되는 계층이 누구인지 위험 감소를 위한 규제정책으로 인해 새로운 정책이 필요한 다른 정부 부문이 어디인지 확인할 수 있는 것이다.

1) RIA의 기능과 관련한 비판

실제 RIA 제도를 채택하고 있는 국가들에서 RIA가 이론과는 달리 의사결정과정의 개선에 크게 영향을 미치지 못하는 경우도 발생한다. RIA가 원래 의도한 만큼 실제적 영향력을 미치지 못하는 가장 큰 이유는 의사결정과정에 RIA가 통합되어 있지 않기 때문이다. 또한 아주 중요한 규제정책의 결정에는 RIA가 역할을 하지 못하고 있다는 비판이 제기되는데 이는 주로 비용이나 편익의 계상이 충분히 이루어지지 않거나 규제의 대안에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않기 때문이다.

특히 중요한 비판중의 하나는 정책결정자들이 비용에 대한 추계를 소홀히 하거나 규제의 효과에 대한 과도한 기대를 가지고 있다는 점이다. RIA에서는 비용과 편익의 계량화가 필수적이거나 많은 RIA에서 이러한 필수적인 절차가 무시되고 있다. 그 결과 계량화된 평가가 생략된 상태로 규제에 대한 평가가 이루어지게 된다. 만약 비용과 편익에 대한 계량화가 소홀히 이루어지는 경우 RIA는 규제에 대한 분석이 되기보다는 규제를 채택하는 논리를 강화시키는데 이용될 뿐이다. 이론적으로 RIA의 필수적 요소들의 준수를 통해 규제를 제정하는 것을 어렵게 만드는 기능을 하여야 한다.

RIA에 대한 연구자들이 제기하는 문제점중 하나는 정책결정자들이 제안된 규제정책에 대한 비용과 편익의 추계를 불충분하게 한다는 점이다. 이는 제안된 규제정책의 영향에 대해 제대로 된 평가를 하지 못하는 것을 의미한다. 불충분한 분석에 바탕을 둔 RIA는 결국 RIA의 효용 자체를 저해하는 요소로 작용한다. 이러한 현상이 일어나는 원인은 비용편익 분석에 대한 충분한 학습이 이루어지지 않거나 분석역량에 대한 확신이 없는 것에 기인한다.

2) RIA의 품질 향상을 위한 전략

① RIA의 품질에 영향을 미치는 요인

RIA의 품질을 좌우하는 시스템적 요인들이 있다. 이러한 요인들은 RIA 절차와 방법론이 어떻게 디자인되어 있는지, 이러한 절차에 대한 최종 결정권자의 지위와 정치적 지지, 구체적으로 질적 수준을 확보할 수 있는 메커니즘이 확보되어 있는지 등을 의미한다.

RIA의 시스템을 디자인하면서 우선적으로 고려되어야 할 요소가 정책결정의 초기단계에서 RIA가 시행될 수 있도록 절차화 하는 것이다. 만약 어떤 정책의 편익이 있다는 판단이 든다면 정책제안 단계에서부터 RIA가 시행되어 가장 바람직한 정책대안을 식별하고 규제이외의 다른 대안은 없는지 검토가 이루어져야 한다.

다른 규제개혁 전략들과 마찬가지로 RIA의 성공적인 채택을 위해서는 정부 고위층의 지지가 필수적이다. 이는 RIA의 역할을 규제정책전략의 중요한 축으로 간주함을 명시적으로 나타냄으로서 표출될 수 있다. RIA를 법제화함으로써 이를 더 강화할 수 있다.

OECD국가들에서 많이 사용되는 전략중의 하나가 독립된 정부조직을 통해 RIA를 수행토록 하는 것이다. 이 기구를 통해 정부기관에서 실시된 RIA를 검토하고, RIA를 교육시키며, RIA의 방법론을 전파시킬 수 있다. 이러한 기관을 통해 개별 정부조직들이 RIA의 절차를 준수하고 있는지 모니터링 하는 것도 가능해 진다.

② 규제품질을 높이기 위한 RIA 방법론의 사용

RIA는 정책결정에 있어서 evidence-based(증거기반) 의사결정을 도모할 수 있게 한다. 이를 위해서는 방법론적 요소들이 충족될 필요가 있다. 유용하고 효과적인 방법론에 의해 RIA가 수행될 때 정책 대안들의 식별이 가능해지고 의사결정자들과 상호 커뮤니케이션도 이루어

질 수 있는 것이다. 이러한 방법론의 문제들에는 비용편익분석, 손익 분기점 분석, 가치분석, 위험평가기법 등 다양한 분야에서 적절한 방법론의 사용이 이루어져야 함을 의미한다.

3) RIA의 시행시기와 범위

규제영향분석은 제안된 규제법안에 대한 비용과 편익을 체계적으로 식별하고 평가하는 기제이다. 때문에 규제영향분석에는 적지 않은 자원이 소요된다. 아울러 규제영향분석을 정책결정과정에 포함시키는 것은 의사결정과정에 대한 문화적 변화까지를 요구하는 근본적인 변화를 필요로 하는 것이다. 규제영향분석의 대상이 되는 정책의 범위는 점차 확대되고 있으며 이에 따라 규제영향분석을 위한 threshold test (자격테스트)의 중요성도 강조되고 있다. 보다 발전된 규제영향분석을 실시하기 위해 방법론상으로는 위험에 대한 평가, 할인율의 결정, 생명의 가치에 대한 통계적 가치의 부여 문제 등 다양한 이슈들이 논의되고 있다.

그러나 이렇게 규제영향분석에서 제기된 문제들이 정책결정의 초기 단계에서 논의되기 보다는 이미 정책의 윤곽이 확정된 상태에서 논의되기 때문에 실제 정책 선택의 단계에서는 크게 영향을 미치지 못하고 있다는 비판도 제기된다.

① RIA의 시행 시기

RIA를 언제 시행하는 것이 바람직한가에 대해서 OECD에서는 “가능한 한 정책결정의 초기단계에 RIA가 시행되는 것이 바람직하다”는 주장을 제기한바 있다. RIA가 의사결정과정 중 거쳐야 하는 절차정도로 인식된다면 정책의 합리화 도구로 사용될 뿐 채택될 수 있는 정책대안들의 기대되는 결과에 대한 심층적인 분석이 이루어지기 어렵다는 것이다. 정책 결정이 이루어지지 않은 상태에서만이 제안된 규제

안에 대한 대안들이 충분히 검토될 수 있다. 때문에 영국, 호주 등 OECD의 여러 국가들에서 명시적으로 규제영향분석이 정책결정의 초기단계에 실시되어야 함을 명시적으로 밝히고 있는 것이다. 규제영향분석의 방법론보다도 규제영향 분석의 시기가 더 중요하다는 주장이 상당한 설득력을 가지는 것이다.

호주의 경우에는 규제영향분석의 절차를 두 단계로 두고 있다. 즉 초안단계의 규제영향분석서를 공개하여 공중의 의견을 수렴하고 다시 수렴된 의견을 반영한 규제영향분석서를 작성하여 확정하는 것이다. 이 과정을 통해 새롭게 발견된 내용들이 반영되면서 초안의 내용과는 상당히 다른 내용이 포함된 규제영향분석서가 작성된다는 것이다.

이러한 다단계 규제영향분석(multi-stage RIA)는 절차의 복잡성과 기간이 길어지는 문제, 비용문제, 또 긴급한 현안에 대해 저기에 대응해야 하는 규제기관의 대응력 등을 저하시키는 문제 등의 문제로 인해 광범위하게 채택되고 있지는 않다.

규제영향분석서가 이미 채택하려는 정책에 대해 합리화하는 도구로 악용될 소지가 있다는 비판 역시 주의해서 볼 필요가 있다.

아울러 규제기관에 따라서 규제영향분석서의 활용 정도가 다르게 나타나고 있는데 규제영향분석서의 활용이 충분히 이루어지고 있는 기관일수록 규제의 내용에 있어서 좋은 평가를 받고 있다는 주장은 충분한 설득력을 가지고 있다.

규제영향분석서의 활용의 정도를 높이기 위한 노력은 규제기관의 의사결정과정을 바꾸어야 하는 “문화적 변동(cultural change)”이 요구된다.

② RIA 수행의 수준과 범위

어떤 경우에 RIA를 실시하고 어떤 경우에 실시하지 않을 것인가의 문제를 검토하기 위해서 OECD에서는 RIA가 실효를 어려운 경우를 다음과 같이 설명하고 있다.

- 생략(omissions) - 중요한 규제안에 대해 RIA 적용이 배제되는 경우
- 부적절한 방법론의 사용 - 비용-편익 분석 등 제대로 된 분석기법을 사용하지 않는 경우
- 낮은 순응 - 엉터리 규제로 낮은 순응을 보이는 경우
- 복잡성 - 지나치게 복잡한 체크리스트 등으로 이슈의 본질이 혼란스러워지는 경우
- 가장 중요한 내용을 놓치는 경우 - 규제의 핵심내용이 초래할 결과에 대한 분석이 이루어지지 않는 경우
- 협의 과정이 제대로 이루어지지 않은 경우 - 이해관계자의 협의가 충분히 이루어지지 않아 실효성이 확보되지 못하는 경우

이러한 문제들 때문에 OECD국가들에선 어떤 수준까지 RIA를 시행할 것인가가 국가마다 다르게 나타나고 있다. 즉 우리의 경우와 비교하면 법률-시행령-시행규칙 의 법안제정 단계에서 어느 단계까지 RIA를 어느 정도 수준으로 시행할 것인가의 문제라 할 수 있다.

이상의 논의가 규제영향분석(RIA)의 범위와 관련한 차이 때문에 발생하는 것이라면 영향이 상대적으로 적은 규제에 대해서나 다른 정책대안이 사실상 존재하지 않는 규제에 대해서까지 영향분석을 실시하는 것에 대해서는 비판적인 견해가 있다. 이러한 경우 비용-편익 분석은 무용지물일 수 있다.

상대적으로 경미한 규제의 경우에 적용할 수 있는 적절한 threshold test가 있을까 하는 문제가 있다. 어떤 국가들은 “필터링(filtering)” 메커니즘을 사용한다. 즉 일정한 조건들을 충족한 규제에 한하여 RIA를 실시하는 방법을 사용하는 것이다.

RIA를 수행하기 위한 조건으로 규제 비용과 같은 계량화된 조건을 충족하여야 하는 경우도 있지만 비계량화 된 조건들 역시 중요하게 평가된다. 이러한 조건들은 규제의 비용이 일정한 액수를 넘어서는 경우, 규제의 영향이 일정한 국민의 수를 넘어서는 경우와 같은 계량적

인 조건과 시장경쟁에 제한을 가하는 경우, 국제기준에 부합하지 않는 경우와 같은 비계량적인 기준도 사용된다. 많은 국가들에서는 규제가 잠재적으로 “무시할 수 없는 부담(non-negligible burdens)”을 초래할 것인가 하는 것 등을 기준으로 삼고 있다.

이러한 필터링을 사용하는 것은 한정된 자원을 사용하여 비용-편익 분석을 하는 부담을 경감하기 위해서이다. 다시 말해 중요 규제에 대해서는 더 많은 자원을 활용하여 충분한 분석을 하여야 함을 의미한다 하겠다.

4) OECD 보고서의 RIA⁴⁶⁾

① 규제영향분석 방법론

규제영향분석은 다수의 OECD국가들이 사용하고 있으며 OECD에서는 규제의 질적 향상을 위한 규제 의사결정에 관한 참고 체크리스트를 제공하여 정책 형성자들이 규제의 영향력을 고려하고 제안된 규제 대안이 효율적이고 효과적인지를 결정하는데 도움을 주고 있다. 규제 결정에 영향을 미치는 요소는 다음과 같으며 이러한 요소들은 규제영향분석의 중요한 내용이 된다. 규제영향분석은 사회경제적 비용편익분석을 포함한 규제 대안의 잠재적 효과에 대한 구체적 정보를 제공하며, 규제 설계 및 집행 시 고려해야 할 중요한 요소들의 범위를 반영할 수 있게 한다.

- 1) 문제가 정확히 규명되었는가?
- 2) 정부의 개입이 정당화되는가?
- 3) 규제가 정부 개입 유형 중 가장 최선책인가?
- 4) 규제에 대한 법적 근거가 있는가?

46) 이하 내용은 OECD, Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA) : Tools for Policy-Makers, 2007.을 참조하였다.

- 5) 정부의 적합한 (규제) 수준은 무엇인가?
- 6) 규제의 편익이 비용을 정당화하는가?
- 7) 사회를 관통하는 효과의 분배가 투명한가?
- 8) 규제가 이용자들에게 분명하고, 지속적이며, 포괄적이고, 접근 가능한가?
- 9) 모든 이익 집단들이 그들의 관점을 제공할 기회를 가졌는가?
- 10) 어떻게 규제에 대한 순응을 가져오게 할 것인가?

규제영향분석의 구성 요소는 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 1) 정책 맥락(환경), 정책 목표, 정부 개입의 근거를 제공하는 정책 문제의 규명
- 2) 정책 목표 달성을 위한 가능한 대안들(규제, 비규제)의 확인 및 규명
- 3) 비용, 편익, 분배 효과를 포함한 각 대안들의 영향력 확인 및 수량화
- 4) 효율성, 효과성 평가를 포함한 각 대안들의 집행 및 순응 전략의 개발
- 5) 정책 대안의 성공을 측정하고 그 정보를 사후 규제 발전에 제공하기 위한 감시 매커니즘 구성
- 6) 규제 과정에 참여할 수 있는 권리를 이해관계자들에게 부여하는 공공 협의 구성(대안들의 비용, 편익, 효과 제공)

아울러 규제영향분석은 의사결정과정에 통합되어야 함을 강조하고 있다.

즉 규제영향분석의 일부가 현존 의사결정과정에 대한 구체적인 분석과 연관되어 있지만, 어디까지나 의사결정과정에 유용한 정보를 제공하는 것일 뿐, 의사결정 그 자체가 될 수는 없다. 규제영향분석과 의사결정의 결합은 되도록 초기에 이루어지는 것이 바람직하다. 즉 최

초로 법안이 제시되는 과정에 포함되는 것이 바람직하며 이를 통해 법률 시행시 발생할 수 있는 효과에 대한 초기 의견 교환이 가능해진다. 반면 분석이 늦게 시행되는 경우, 규제 포획(capture)의 가능성이 커지며, 의사결정을 정당화 시켜주는 역할에 그치게 될 가능성이 커진다. 아울러 정책 단계별로도 새로운 정보가 발생할 수 있기 때문에 규제 영향분석은 다양한 단계에서 수행되어야 한다.

② 규제영향분석의 집행

실제 규제영향분석을 위해서는 가이드라인의 개발이 필요하다. 수많은 국가들이 분명하고 간결하며 이해하기 쉬운 규제영향분석에 대한 가이드라인을 개발하고 있다. 이러한 가이드라인은 가능한 완벽해야 하나 지속적으로 발전시킬 수 있을 것이다. 가이드라인은 자문 역할일 뿐, 의무는 아니며 유연성을 가져 분석가의 창의성이 발휘될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

규제영향분석은 평가될 필요가 있으며, 전체 과정에서 교훈을 얻기 위해서 결과에 대한 의사소통 역시 이루어져야 한다. 이는 단순히 규제 조항에 대한 분석뿐만 아니라 불필요한 규제 대안을 제거하는데 성공했다는 사례를 기록한다는 것도 의미한다. 또한, 자원의 적절한 배분과 분석에 대한 정당화의 증거를 제공하게 된다. 의사소통은 반드시 분석 대상인 규제의 정책 목표에 한정해야 하며, 이를 담당하는 기관은 의사소통이 대상 지향적이도록 누가 이 규제에 영향을 받는지를 분명히 하면서 대중에게 이해하기 쉽고 분명한 정보를 형성하는 법을 연구해야 함. 또한, 의사소통은 규제 권한에 의해 형성되는 정보의 선결조건을 존중해야 하지만 동시에 합리적인 간결성의 수준을 유지해야 한다.

제 4 장 한국의 행정규제관리체계와 규제영향 분석제도

제 1 절 행정규제관리체계

우리나라는 규제법정주의를 채택하고 있다. 그러므로 행정기관은 법률에 의하지 아니하고는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제를 할 수 없다. 행정권의 남용으로부터 국민의 권리를 보호하고 부당한 의무를 부과하지 않도록 하기 위함이다. 즉, 삼권분립에 의한 견제와 균형을 행정규제의 맥락에 적용한 것이다. 즉, 입법부가 행정규제를 통한 행정권의 남용을 막을 수 있도록 한 것이다.

그러나 이러한 규제법정주의만으로는 행정규제로 인한 국민의 피해를 실제에서 실효성 있게 막을 수 없었다. 첫째, 역사적 경험으로 볼 때 절차적으로 하자가 없는 입법과정을 거쳐 제정된 법률도 실질적인 의미에서 부당한 사례가 적지 않다. 규제법정주의가 정치과정의 비민주성과 비합리성까지 통제할 수는 없기 때문이다. 둘째, 법률의 위임에 의한 행정입법인 시행령과 시행규칙, 각종의 행정규칙, 그리고 지방자치단체의 조례와 규칙 등이 부당한 행정규제를 규정할 수 있다. 행정은 민주성을 중요한 가치로 추구하지만 이에 비해 결코 가벼이 여길 수 없는 가치로 (행정)효율성을 추구하고 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 행정의 비효율성은 곧 국민에게 부당하게 부담을 지우는 행위이다. 따라서 행정규제와 관련된 행정입법과정에서 민주성과 효율성의 조화를 이룰 수 있는 구조적 장치를 갖추어야 한다.

이러한 문제인식을 토대로 꼭 필요한 경우에만 그리고 타당한 경우에만 국민의 권리를 제한하고 국민에게 의무를 부과할 수 있도록 규

47) Bruce Buchanan and Jeff Milstone, Public Organization: A Value-Conflict View. *International Journal of Public Administration*, 1(Spring 1979), pp. 264-283.

제법령을 관리하기 위한 제도가 행정규제관리체계이다. 우리나라는 행정규제기본법을 통해 1998년에 행정규제관리체계를 도입하여 <표 1>에서 보여주는 개정과정을 거치면서 지금에 이르렀다.

<표 1> 행정규제기본법의 연혁

행정규제 및 민원사무기본법에서 분리	[시행1998.2.28] [법률 제5529호, 1998.2.28, 타법개정]
행정규제기본법제정	[시행1998.3.1] [법률 제5368호, 1997.8.22, 제정]
제 1 차 개정	[시행2006.6.30] [법률 제7797호, 2005.12.29, 일부개정]
제 2 차 개정	[시행2008.2.29] [법률 제8852호, 2008.2.29, 타법개정]
제 3 차 개정	[시행2009.3.25] [법률 제9532호, 2009.3.25, 타법개정]
제 4 차 개정	[시행2010.1.25] [법률 제9965호, 2010.1.25, 일부개정]

1. 법적근거

행정규제의 품질을 관리하기 위한 행정규제관리체계는 기본적으로 행정규제기본법을 근거로 한다. 1998년 8월 행정규제기본법의 제정을 계기로 규제관리체계가 본격적으로 도입되었다. 그러나 그 이전에도 실질적으로 규제관리를 위하여 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(1980.12), 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법(1993.6), 행정규제 및 민원사무기본법(1994.1), 경제법령 사전심사제도(1995~1997) 등에 행정규제와 관련하여 관계기관의 사전협의·심의 등을 규정한 유사한 제도가 있었다.

1997년 8월 22일 행정규제 및 민원사무기본법을 「행정규제기본법」과 「민원사무처리에 관한 법률(시행1997.12.31, 법률 제5369호, 1997.8.22, 제정)」로 분리하여 독립시켰다. 이는 행정규제와 민원사무처리의 전문성을 살리고, 20세기 중반의 행정국가화와 군사권위주의 정부에 의해 비대해진 행정권에 의해 제도적으로 파괴된 행정의 민주성을 회복시키기 위한 노력의 일환으로 추진되었다.

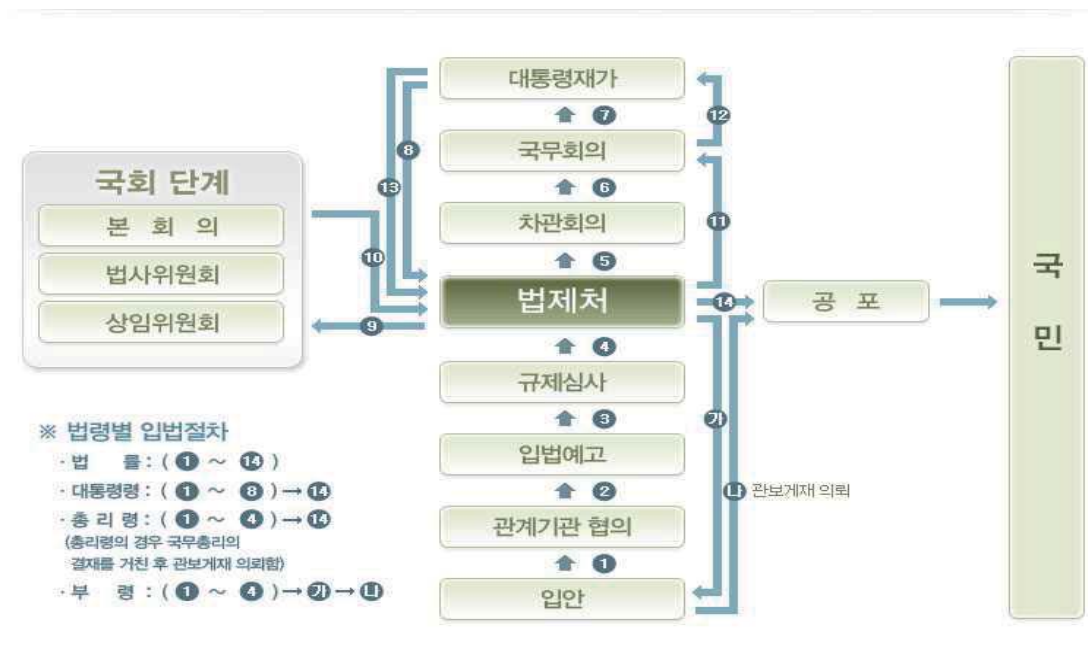
행정규제기본법과 시행령은 행정규제의 품질을 관리하기 위한 행정규제 관리체계를 규정하고 있다. 행정규제기본법의 법령체계는 행정규제기본법, 행정규제기본법시행령, 행정규칙(고시, 훈령, 통첩, 예규), 그리고 지방자치단체의 조례와 규칙으로 구성되어 있다. 그리고 행정규제기본법의 시행규칙 대신에 규제개혁위원회의 독립성, 자율성, 그리고 운영의 유연성을 보장하기 위해 「규제개혁위원회 운영세칙」을 제정하여 활용하고 있다. 중앙행정기관의 경우에 자체 심사를 위한 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 훈령과 예규로 규정되고 있다. 지방자치단체의 경우에는 조례, 훈령, 규칙을 제정하여 규제심사의 제도적 근거를 제공하고 있다.

2. 법령입법절차와 규제심사

일반적으로 사회문제는 심각할수록 곧바로 이와 관련된 국가의 역할에 대한 정치, 사회, 경제적 논의로 이어진다. 문명사적으로 지식정보화사회의 도래와 함께 사회문제에 대한 국가의 개입 요구는 더욱 즉각적으로 그리고 강력하게 나타나고 있다. 그런데 그러한 요구는 다양하며 상충적인 모습으로 나타나고 있다. 왜냐하면 국가의 개입이 모두 국민 모두에게 획일적으로 동일하게 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 특정한 집단에게는 유리하고 다

른 집단에게는 불리한 경우가 있다. 따라서 법령안이 누구의 권리를 제한하는지 그리고 누구에게 의무를 부과하는지를 심층적으로 분석해 봐야 한다. 이러한 분석을 하기 전에 법령안이 국민의 권리제한 및 의무부과와 관련된 규제를 포함하고 있는지에 대한 공식적인 판단이 필요하다. 왜냐하면 모든 법령에 대하여 규제영향분석을 실시하고 심사를 하는 것은 엄청난 비용을 요구하기 때문이다.

<그림 5> 법령입법절차⁴⁸⁾



사회문제의 해결을 위한 국가의 개입은 법령의 제정으로 시작된다. 그리고 국가의 개입은 제정된 법령에 근거하여 행정부의 구체적인 행동에 의해 실현된다. 그러므로 행정규제관리체계는 행정부의 법령안이 규제를 포함하고 있는지의 판단에서부터 시작되어 규제심사의 결과를 해당 행정부처에 통보되고, 이에 대한 환경의 반응이 또다시 법

48) 법제교육포털(<http://edu.klaw.go.kr>)

령안에 반영되는 순환과정으로 구성된다. 이러한 점을 고려할 때 행정부의 법령안에 대한 규제심사 즉, 행정규제 관리체계도 법령제정의 절차를 토대로 살펴볼 필요가 있다. 일반적인 법령의 입법절차는 (그림 5)와 같다.

정부규제기본법은 제3조⁴⁹⁾에서 규정한 경우를 제외하고 행정부의 입법안, 대통령령, 총리령, 부령 등은 규제를 포함하고 있는 경우 규제심사를 필수적으로 거치도록 요구하고 있다.

중앙행정기관의 법령입법절차는 ①에서 출발한다. 법령안에 대하여 관계기관과 협의하고, ②입법예고를 하여 이해관계자들의 의견을 수렴하여 반영한 뒤에 ③규제심사를 요청해야 한다. 입안하는 모든 법령안에 대하여 규제심사를 받기 위한 규제영향분석을 실시하는 것은 행정적으로 비효율적이므로 법령안의 입안 초기단계인 ①에서 법령안이 행정규제를 포함하고 있는지 여부에 대한 판단을 해야 한다. 행정부의 법령안 입안과정에서 효율성을 제고하기 위하여 법령입법절차의 시작단계에서 법령안에 대한 행정규제의 심사가 필요한지에 대한 판단이 필요하기 때문이다. 법령안이 행정규제를 포함하고 있는지에 대한 판단과정이 바로 행정규제 관리체계의 투입과정에 해당하고 바로 여기서부터 행정규제 관리체계가 시작되는 것이다.⁵⁰⁾

49) 행정규제기본법 제3조 제②항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무 2. 형사, 행형 및 보안처분에 관한 사무 3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사무 4. 「병역법」, 「통합방위법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원관리법」, 및 「재난 및 안전관리법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항 5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항 6. 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

50) 법안제출권은 국회의원과 법령제출권을 가진 중앙행정기관이다. 국회의원이 제출한 법률안에 대한 입법절차에는 (그림 5)가 보여주듯이 규제심사를 위한 공식적인 과정이 없다. 물론 법안에 대한 다양한 과정(상임위원회→법사위원회→본회의→법제처→국무회의→대통령재가→법제처 공포)을 거치면서 상임위원회와 국무회의의 검토과정에서 규제의 타당성에 대한 검토가 부분적으로 이루어질 가능성이 있다.

3. 규제심사의 과정과 구조

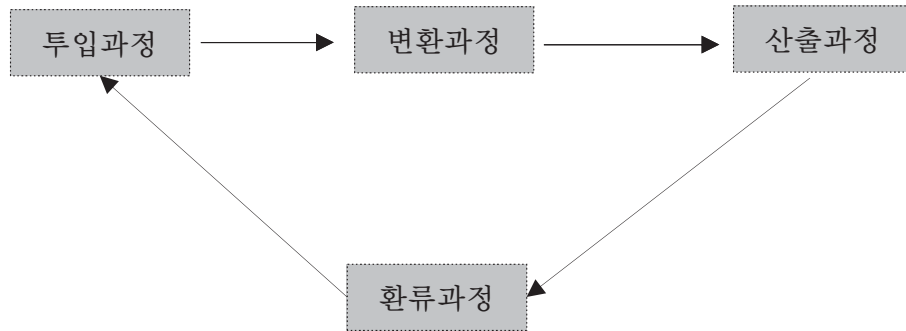
행정규제의 관리체계는 “규제품질을 제고하기 위함”이라는 목적에 의해 도입된 시스템이다. 행정규제관리체계는 목적달성을 위한 기능을 수행하기 위한 과정과 구조로 구성되어 있다. 따라서 행정규제관리체계를 심도 있게 그리고 비판적으로 분석·평가하려면 과정적 차원과 함께 구조적 차원에서 살펴봐야 한다. 행정규제관리체계의 목적을 달성하기 위한 역할행동은 “과정”에 따라 다양하게 전개되며, 구체적으로는 행정관리체계의 “구조”에 의해 영향을 받기 때문이다.

행정규제관리체계만이 아니라 모든 체계에서 “기능”을 수행하는 과정에 따라 목적 달성을 위한 행동이 다르고 그러한 행동은 구조에 의해 영향을 받는다. 이러한 점을 감안하여 먼저 일반론적인 차원에서 체계를 “과정”과 “구조”의 관점에서 소개하고 이에 입각하여 행정규제관리체계를 분석한다. 과정의 관점에서 볼 때 체계는 다음과 같은 일련의 과정으로 구성된다:

- ① 환경으로부터 투입을 받는 과정,
- ② 투입을 상호의존적 관계에 있는 구성원들 간의 상호작용을 통해 변환시키는 과정,
- ③ 이렇게 변환된 결과를 환경으로 내보내는 산출의 과정,
- ④ 산출에 대한 환경의 반응이 다시 체계에 투입되는 환류의 과정.

그러나 규제 포함여부에 대한 전문적인 검토와 그러한 규제가 타당한지에 대하여 객관주의적 관점에서 과학적인 규제영향분석을 하고 이를 토대로 규제의 타당성을 전문적으로 검토하는 공식적인 과정은 없다. 이러한 제도적 허점으로 인해 규제개혁위원회의 규제심사를 통과하지 못한 법률안을 우회하여 의원입법안으로 제출되는 경우가 발생하고 있다. 다시 말해서 우리나라의 입법체계에 중대한 하자가 있다고 볼 수 있다.

<그림 6> 체계의 일반적 과정

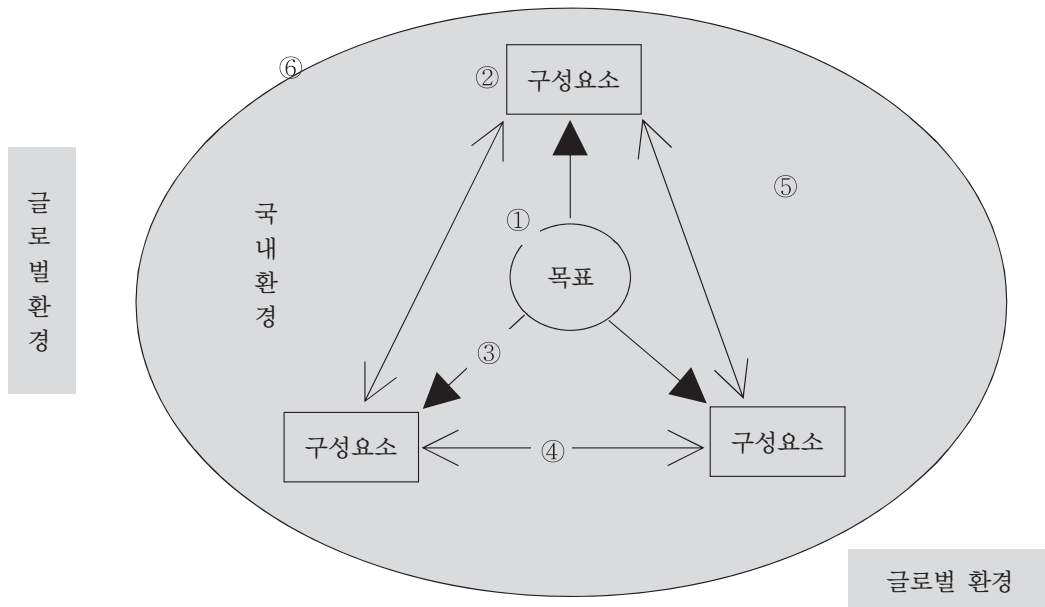


한편 구조적인 관점에서 볼 때 체계는 ① 달성해야 하는 공동의 목표, ② 공동의 목표를 달성하기 위해 모인 다수의 구성요소들, ③ 구성요소들 간의 상호의존적 관계, ④ 상호의존관계를 맺고 있는 구성요소들 간의 유형화된 상호작용, ⑤ 상호의존관계 속에서 일어나는 상호작용의 지속성, ⑥ 환경 그리고 환경과의 경계로 구성된다. 일반적으로 체계의 기본적 구조는 <그림 7>과 같이 형상화 볼 수 있다.

행정규제기본법은 “부당한 행정규제를 막기 위한 규제품질의 제고”라는 “목표”를 달성하는데 필요한 “다양한 행정기관들”간의 “상호의존관계”와 “상호작용”에 관한 공식적 규칙이다. 일반적으로 체계가 공식적인 규칙대로 움직이는 경우는 흔치 않다. 특히 사회시스템이론에 의하면 체계의 목표는 공식목표가 아니라 체계 자체의 생존이기 때문이다. 예를 들면 사회복지 관련 조직의 목표는 공식적 또는 명목적 목표인 “복지의 증진”에 앞서 “생존”이다. 이러한 속성 때문에 심지어는 목표를 충분히 달성하고 난 후에도 체계는 존속한다. 그러므로 실제에서 행정규제관리체계의 실질적인 목표로 “규제품질의 제고” 보다 “행정규제관리체계 자체의 생존”이 먼저 작용한다는 점에 주목해야 한다. 그리고 규제품질의 제고라는 공식적인 목적도 체계의 생존에 기여하

는 경우에만 실제로 추구된다. 나아가 행정규제관리체계가 실제 운영 과정에서 추구하는 구체적인 하위목표의 설정과 달성도 국내환경만이 아니라 글로벌 환경의 요구와 변화에 적응하여 생존에 기여하는 범위 내에서 이루어진다. 이러한 행정규제관리체계의 역할행동은 구조의 영향을 받으며, 그러한 구조는 기능수행의 과정별로 차이를 보인다.

<그림 7> 체계의 일반적 구조



행정규제관리체계는 행정규제 관련 법령에 규정되어 있다. 또한 지방자치단체는 행정규제기본법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙을 통해 규제관리체계를 갖추어야 한다.⁵¹⁾ 모든 체계가 철저히 공식적인 규정에 따라 행동하지는 않지만 일단 행정규제관리체계를 심층적으로 이해하기 위해서는 공식적인 과정과 구조를 구체적으로 해부해

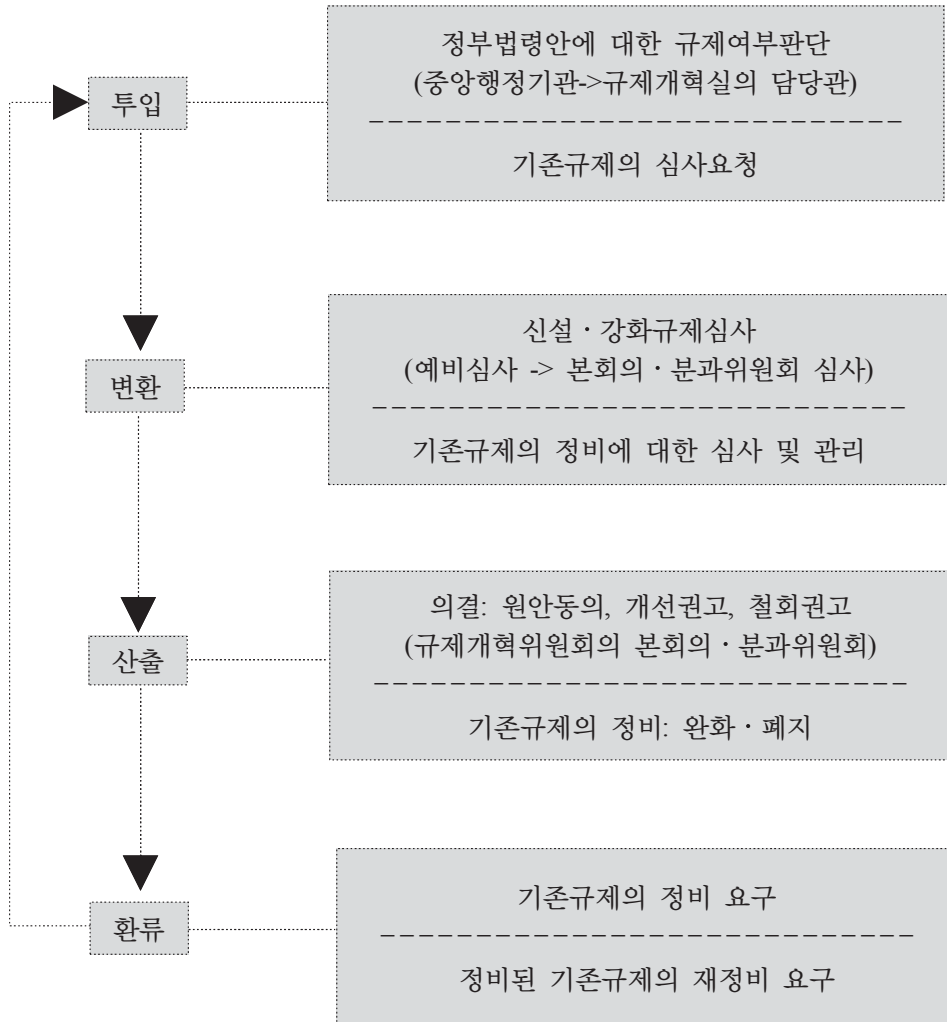
51) 지방자치단체는 행정규제기본법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙을 통해 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사 기구의 설치 등에 필요한 사항을 규정해야 한다(행정규제기본법 제3조 제③항).

야 한다. 더구나 규제관리체계를 비판적으로 분석하여 발전의 계기로 삼기 위해서 행정규제관리체계에 관한 공식적인 규칙에 대한 심층적 분석은 필수적이다. 왜냐하면 일반적으로 체계에 관한 공식적인 규칙은 체계의 실제행동의 토대가 되기 때문이다. 심층분석을 위해 행정규제관리체계의 투입, 전환, 산출, 그리고 환류의 과정에서 기능의 내용과 그러한 기능을 수행하는 (미시적) 구조를 단계별로 살펴보기 위해서는 행정규제관리체계의 거시적 구조에 해당하는 행정규제관리체계의 과정모형을 먼저 도출해 내야 한다.

행정규제관리체계의 과정은 두 가지로 나눠서 봐야 한다. 하나는 신설·강화규제의 품질관리과정이고 다른 하나는 기존규제의 품질관리과정이다<그림 8>. 첫째, 신설·강화규제의 투입과정은 법제처에 법령안 심사를 제출할 준비를 하는 중앙행정기관이 국무총리실의 규제개혁실에 규제관련 여부의 판단을 요청하는 과정이다. 기존규제의 경우에는 행정규제기본법과 시행령에 의거하여 기존규제의 정비를 위한 심사를 민간 또는 규제개혁위원으로부터 요청받거나, 기존규제 소관부처가 자체정비를 위한 계획을 수립 또는 규제개혁위원회에서 규제정비 종합계획의 수립을 위해 기존규제의 문제점을 검토하는 과정이다. 특히 규제개혁위원회의 규제정비 종합계획의 수립과정에서 민간분야의 각계각층의 목소리와 함께 집권 정치세력의 기존규제에 대한 문제인식을 토대로 한 규제개혁의 요구가 중요한 역할을 한다.

둘째, 변환과정에서 신설·강화규제에 대한 규제심사는 소관부처의 자체심사와 규제개혁위원회의 심사로 나누어진다. 기존규제의 경우에는 민간의 요청에 대한 규제개혁위원회의 심사, 기존규제 소관부처의 자체정비를 위한 자체심사, 그리고 규제개혁위원회의 기존규제정비 종합계획에 의한 소관부처의 자체정비를 통해 규제심사가 진행된다.

<그림 8> 행정규제관리체계의 과정모형



* 상단: 신설·강화규제, 하단: 기존규제의 정비

셋째, 산출과정은 신설·강화규제의 경우에 규제개혁위원회의 원안동의, 개선권고, 철회권고 등의 결정과 통보로 구성된다. 기존규제정비의 경우에도 규제개혁위원회가 심사를 하는 경우에는 신설·강화규제와 동일하게 원안동의, 개선권고, 철회권고 등의 결정과 이러한 결정을 소관부처에 통보하는 과정이다. 한편 소관부처의 자체정비 또는

규제개혁위원회의 규제정비 종합계획에 의한 경우에는 소관 부처의 자체심사의 결과로서 현행유지 또는 개선의 결정과 이러한 기존규제의 정비결과를 규제개혁위원회에 통보하는 것으로 구성된다.

넷째, 환류과정은 신설·강화규제와 기존규제의 정비의 경우 모두 새로운 행정규제에 대한 관련인 또는 집단들의 반응이 역동적으로 엮어내는 반응과정이다. 가장 직접적인 반응으로는 재심사를 요청하는 것이고, 규제개혁위원회의 심사에서 철회권고를 받은 경우에는 우회 경로를 통한 입법을 시도하는 것으로 나타난다. 즉, 규제개혁위원회의 심사결과에 대한 관련 행정기관, 이해관계인을 비롯한 이익집단, 연구기관, 전문가 등의 반응은 환류과정에 해당한다. 그러나 궁극적으로는 변경된 행정규제로 인해 형성된 새로운 질서가 만들어 내는 사회현상이 안고 있는 문제를 해결하기 위한 새로운 행정규제의 신설과 기존규제의 정비를 요구하는 투입으로 나타난다.

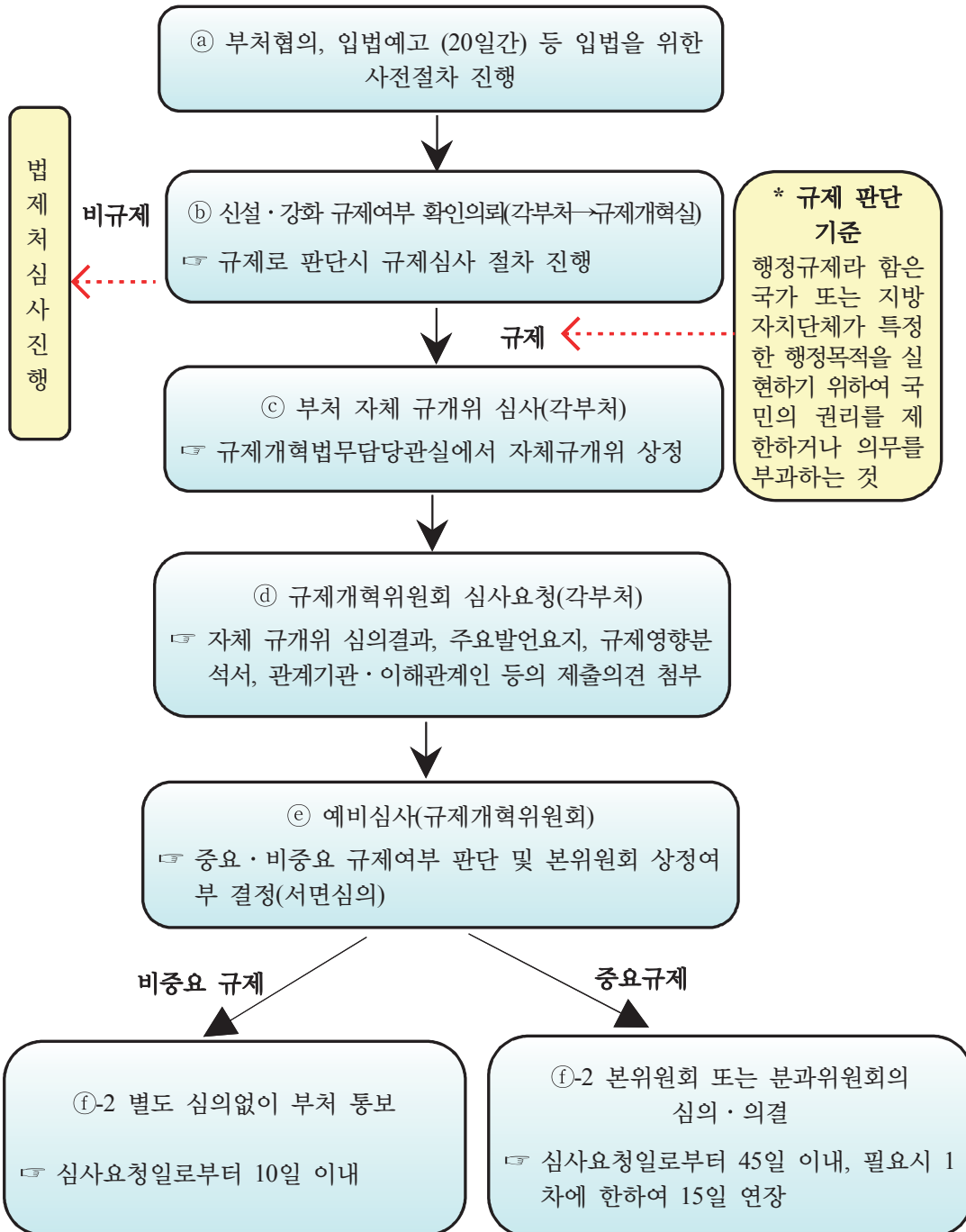
(1) 신설·강화규제의 심사과정

<그림 9>의 “신설·강화규제의 심사 흐름도”는 <그림 5> 법령입법 절차의 ①단계와 ④단계의 과정을 구체적으로 보여주는 것이다. 신설·강화규제의 심사과정의 핵심은 투입과정과 변환과정이다. ⑥는 행정규제관리체계의 투입과정에 해당한다. 투입과정의 활동의 핵심은 행정부처의 법령안에 행정규제가 포함되는지의 여부를 판단하는 것이다. 행정규제의 “개념”이 이론적으로는 물론 실제에서 모호하기⁵²⁾ 때문에 무엇이 규제이고 무엇이 규제가 아닌지를 판단함에 있어서 고도의 전문성을 요한다.⁵³⁾

52) 개념적 모호성으로 인하여 규제개혁위원회에서는 행정규제의 개념 및 판단기준을 주기적으로 개편하여 제시하고 있다. 규제개혁위원회, 행정규제 개념 및 판단기준 개정안, 2010.06.10.

53) 이혁우, 규제의 개념에 관한 소고, 행정논총, 2009, 제47권 3호, 338-343면.

<그림 9> 신설·강화규제의 심사 흐름도⁵⁴⁾: 투입과 변환 과정



54) 규제개혁실, 규제절차매뉴얼, 2008.

변환과정은 매우 복잡하다. ㉔에서 ㉕-2까지는 변환과정에 해당한다. 변환과정은 행정규제가 타당한지를 검토하는 과정이다. 행정규제의 타당성은 객관적 자료에 근거하여 경제적으로 합리적이어야 함과 동시에 사회적 합의를 이룰 수 있어야 확보되는 것이다. 문제는 경제적으로 합리적인지를 완벽하게 분석하는 것이 사실상 불가능하다는 점과 경제적인 측면만이 아니라 정치·사회적 고려도 또한 규제에서는 중요하다라는 점이다. 사회적 합의는 경제적 합리성에 대한 분석의 한계를 보완함과 동시에 정치·사회적 요인을 고려하기 위해 필요한 것이다.

규제의 경제적 합리성과 그 규제에 대한 사회적 합의 여부를 검토하여 보다 품질이 높은 규제를 위한 권고안을 다양한 행정기관들이 참여하여 도출해내는 과정이 바로 변환과정이다. 규제품질을 높이기 위한 검토의 심층성과 신중성 제고에 요구되는 비용은 한계체증적이다. 그러므로 모든 법령안에 대하여 타당성을 검토하는 것은 현실적으로 합리적이 아니다. 결론적으로 변환과정에서는 행정의 효율성을 중요한 변수로 고려할 수밖에 없다. 변환과정의 구조를 결정하는 중요한 변수는 규제타당성에 대한 검토의 심층성과 신중성을 행정효율성과 어떻게 조화시키느냐이다.

변환과정에서는 규제타당성 검토의 충실성만을 고려할 수도 없고, 마찬가지로 행정효율성만을 고려하여 설계되어서도 안 된다. 전자의 경우에는 특정한 어느 한 규제안에 대한 검토는 충실하여 고품질의 규제를 만들 수 있지만 결과적으로 다른 규제안에 대한 검토가 지체되거나 부실하게 되어 저품질의 규제를 만들어 낼 수밖에 없기 때문이다.

<표 2> 규제개혁위원회의 심사건수⁵⁵⁾

구 분	심사규제수			중요규제 비율(%)
	비중요 규제	중요 규제	계	
'08년	746	231	974	23.7
'09년	782	174	956	18.2
'10년	729	325	1,054	30.8
'11년	987	260	1,247	21.0

<표 2>가 보여주듯이 규제개혁위원회에서 행정규제의 타당성을 심사해야 할 건수는 연평균 약 1,000건에 이른다. 이는 매주 17-18건을 심사해야 함을 의미한다. 비상임위원체제로 운영되는 상황에서 매일 3-4건을 심사하는 것은 물리적으로 불가능하다. 그러므로 행정효율성을 위해 심사가 필요한 안건을 중요규제로 분류하고, 이를 다시 중요도에 따라 본회의와 분과위원회에서 나누어 처리한다. 중요규제와 비중요규제를 제대로 분류할 수 있는 시스템을 갖추고 있는지 그리고 중요규제를 다시 본회의에서 처리할 안건과 분과위원회에서 처리할 안건으로 제대로 분류할 수 있는 시스템을 갖추고 있는지에 주목해야 한다. 행정규제관리체계가 규제의 타당성 검토에 있어서 충실성과 효율성을 적절하게 조화시킬 수 있도록 설계되어 있는지에 대한 비판적 검토가 필요하다.

<표 3>에 의하면 분과위원회의 개최수가 본회의의 개최회수의 약 2배에 달한다. 본회는 2주에 1회 정도 개최되고 있다. 이러한 개최빈도

55) 규제개혁위원회, 신임 규제개혁위원 참고 자료, 2011.12, 13면.

는 심사 안건의 수에 의해 결정된 것이라기보다는 비상임위원체제로 운영되는 규제개혁위원회의 생태학적 한계로 봐야 한다. 이는 중요규제와 비중요규제의 분류 및 본회의 안건과 분과위원회 안건의 분류에도 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

규제개혁위원회는 현재 2개의 분과위원회를 두고 있고, 본회의의 소집일에 분과위원회를 동시에 소집하되 본회의가 끝난 뒤에 분과위원회를 개최하는 형식으로 운영되고 있다. 이러한 운영의 관행은 규제개혁위원회의 행정효율성과 규제심사의 충실성을 조화시켜 규제심사의 질을 제고하기 위해 도입된 것이라기보다는 비상임체제에서는 어쩔 수 없는 생태적 여건에서 비롯된 것이다. 과연 이러한 생태학적 한계에 의해 형성된 제도가 규제품질의 제고에 긍정적인 영향을 미치는지에 대한 검토가 필요하다.

<표 3> 규제개혁위원회의 본회의와 분과위원회 개최 빈도⁵⁶⁾

구 분	총 계	본회의			분과위원회			예비심사
		계	출 석 회 의	서 면 회 의	계	출 석 회 의	서 면 회 의	
'08년	87	12	12	0	56	44	12	19
'09년	140	23	23	0	35	34	1	82
'10년	163	27	27	0	51	51	0	85
'11년	100	24	24	0	45	45	0	82

56) 규제개혁위원회, 신임 규제개혁위원 참고 자료, 2011.12, 13면.

(2) 기존규제의 정비과정

기존규제에 대한 행정규제관리체계는 크게 두 가지 유형이 있는데 하나는 “일상적으로” 기존의 행정규제를 정비하는 체계이고 다른 하나는 기존행정규제의 “개혁을 추진하는” 체계이다.

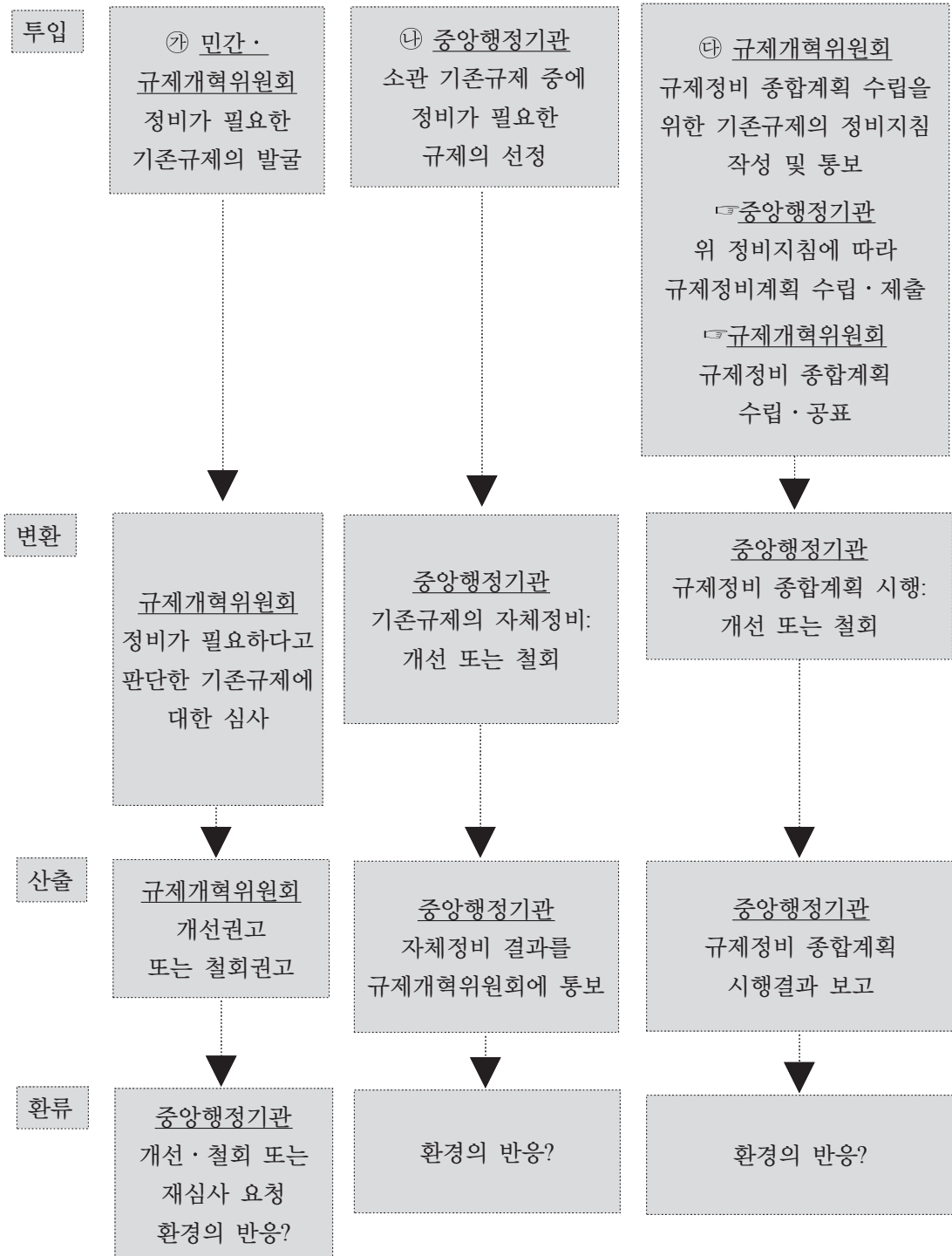
“일상적인 기존행정규제 정비체계”는 세 가지 경로로 구성되어 있다. 첫째, 국내외 환경에서 기존규제의 문제점을 제기하는데 대응하여 규제개혁위원회가 기존규제를 정비해 나가는 경로이다(<그림 10>의 ㉠). 둘째, 기존규제의 소관 중앙부처가 스스로 정비하여 나가는 경로이다(<그림 10>의 ㉡). 셋째, 규제개혁위원회가 주도적으로 기존규제의 정비계획을 종합적으로 수립하고, 이에 따라 기존규제의 소관 중앙부처가 정비해 나가는 경로이다(<그림 10>의 ㉢).

비일상적인 “규제개혁추진체계”는 전략적으로 기존규제를 정비하기 위한 관리체계이다. 일상적인 관리차원의 “기존행정규제 정비체계”는 행정규제기본법에 근거한 것이기 때문에 계속성을 가지고 활동하며 안정적이다. 이에 비하여 규제개혁추진체계는 정권이 교체되면 변화될 수밖에 없기 때문에 안정성이 부족하다. 그러나 전자는 모든 체계들과 마찬가지로 조직의 생존이 실질적으로 중요한 목표로 작용하기 때문에 규제품질의 제고에 한계가 있다.

또한 대부분의 정권이 선거공약에 입각한 국정과제를 수행하는 과정에서 규제개혁은 정도의 차이는 있을지 몰라도 피하기 어렵다. 선거공약에 입각한 또는 집권세력의 국정철학에 입각한 국정과제의 수행에 필요한 행정규제의 정비를 추진하는 도구로서 규제개혁추진체계는 동원된다. 이명박 정부에서는 국가경쟁력강화위원회가 규제개혁추진체계의 핵심으로 활동했다.⁵⁷⁾

57) 김영삼 정부에서는 “세계화추진위원회”, 김대중 정부에서는 대통령 자문 정책기획위원회, 노무현 정부에서는 규제개혁에 그다지 관심을 보이지는 않았으나 “지방분권·정부혁신위원회”가 이에 해당한다.

<그림 10> 일상적인 기존행정규제정비체계



이와 같은 맥락을 고려하여 규제정비 요구가 현장의 요구에 의한 것인지 아니면 집권 정치세력 또는 규제개혁위원회의 요구에 의한 것인지 여부와 규제추진의 자율성 대 타율성을 기준으로 기존규제의 정비체계의 유형을 분류하면 <표 4>와 같다. 기존규제정비의 유형은 자율상향식, 자율하향식, 타율상향식, 타율하향식으로 나누어 볼 수 있다. 자율상향식은 현장의 목소리에 반응하여 부·처·청이 자율적으로 추진하는 유형이고, 자율하향식은 집권 정치세력 또는 규제개혁위원회의 요구에 의하여 부·처·청이 자율적으로 추진하는 유형이다. 타율상향식은 현장의 목소리에 집권 정치세력이나 규제개혁위원회가 반응하여 부·처·청에게 정비를 요구하여 추진되는 유형이고, 타율하향식은 집권 정치세력 또는 규제개혁위원회가 기존규제의 문제점을 인지하고 해당 부·처·청에 요구하여 추진되는 유형이다.

<표 4> 기존규제 정비체계의 유형

		기존규제의 정비요구	
		시민/피규제자/ 부·처·청의 요구	국가경쟁력강화위원회/규 제개혁위원회의 요구
규 제 정 비 의 추 진	규제소관 부·처·청의 자율적 추진	자율상향식	자율하향식
	국가경쟁력강화위원회/ 규제개혁위원회의 요구에 의한 추진	타율상향식	타율하향식

예를 들면 <그림 10>의 ㉞는 현장에서 피규제자 또는 규제에 대한 사회적 반응이 규제개혁위원회에 투입되고, 이러한 요구를 규제개혁

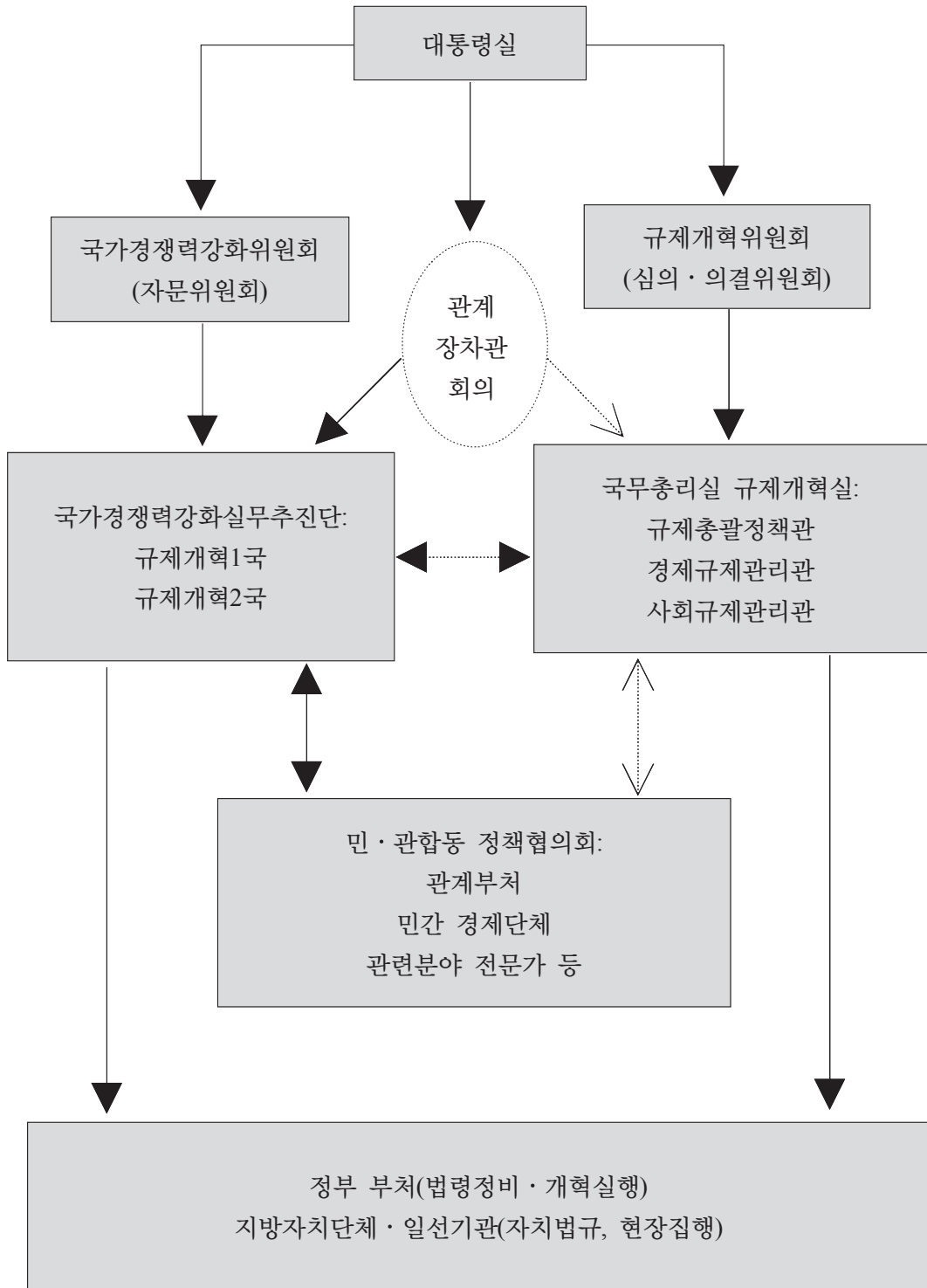
위원회가 심사하여 정비하는 타율적 상향식 접근이고, ㉠은 중앙부처가 소관 기존규제의 타당성을 제고하기 위해 스스로 문제를 진단하여 스스로 정비하는 자율상향식 접근이며, ㉡는 규제개혁위원회가 종합적인 관점에서 체계적이고 전략적으로 규제정비를 추진하는 타율적 하향식 접근이다. 기존규제의 정비체계를 비판적으로 검토하는 경우에 “기존규제 정비체계의 유형”은 다양한 대안을 설계하는데 참고가 될 것이다. 규제품질의 제고하기 위한 효율적인 대안을 설계하기 위해서는 다양한 각도에서 탐색할 필요가 있다.

규제개혁추진체계는 “기존행정규제 정비체계”의 투입과정에 해당한다. 규제개혁추진체계는 일반적으로 대통령령에 근거하여 일종의 임시조직으로 설계된다. 집권 정치세력이 추진하고 있는 국정과제를 수행하는데 적절한 행정규제체계를 갖추기 위해 전략적으로 기존의 행정규제 중에서 중점적으로 정비가 필요한 규제나 분야를 선별하여 집중적으로 개혁을 추진한다.

규제개혁은 본질적으로 기존의 행정규제를 정비하는 것이므로 일상적인 “기존행정규제 정비체계”를 통해야 한다. 따라서 규제개혁추진체계는 “기존행정규제 정비체계”에 규제개혁의 의제를 제공하는 역할을 한다.

<그림 11>의 이명박 정부의 규제개혁추진체계는 <그림 10>에서 보여주고 있는 일상적인 기존행정규제정비체계의 투입과정을 구성하고 있는 ㉠, ㉡, ㉢에 연결된다. 이러한 투입은 기존규제의 정비이므로 대부분 ㉡의 중앙행정기관 자체정비의 경로와 ㉢ 규제개혁위원회의 “규제정비 종합계획”의 경로를 통해 이루어진다. 즉, (이명박) 규제개혁추진체계는 개선의 방향과 개선해야 할 규제의 목록 또는 분야를 ㉡와 ㉢를 통해 기존행정규제정비체계에 투입한다.

<그림 11> 이명박 정부의 규제개혁추진체계



기존규제의 문제를 개혁하기 위해 정비해야 할 규제의 목록(의제)과 개선의 방향은 국가경쟁력강화위원회(규제개혁실무추진단)가 주도하는 “규제개혁추진체계”에 의해 설계된다. 국가경쟁력강화위원회에서 제시된 의제를 중심으로 관계 장관회의와 민관합동정책회의를 통해 정비 대상의 규제가 선정되고 개선방향이 논의되어 소관 부·처·청 또는 규제개혁위원회를 통해 정비가 추진된다.

(3) 행정규제관리체계의 과정별 목표, 구조, 기능

1) 투입과정

① 투입과정의 목표

투입과정의 목표는 투입과정의 구조를 형성하고 있는 행위자들을 협력적 상호작용의 안내자 구실을 한다. 신설·강화규제의 투입과정에서는 부·처·청의 법령안이 행정규제에 해당하는지를 제대로 판단하는 것이 명목적 목표이고, 기존규제정비의 투입과정에서는 기존규제 중에서 정비대상을 제대로 선별해내는 것이 목표이다.

행정규제기본법 제2조는 “국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”을 규제라고 규정하고 있다. 신설·강화규제의 투입과정 목표는 단순히 규제포함 여부만을 정확하게 판단하는 것을 넘어 규제내용이 구체적으로 무엇인지 명확히 해주고, 규제체계도를 작성하는데 참고할 수 있어야 하며, 연결규제를 파악하여 규제트리를 파악할 수 있도록 도움을 줄 수 있어야 한다. 중앙행정기관의 부·처·청 실무담당자가 규제정보화시스템에 필요한 사항을 등록하는 과정에서 법령안이 규제에 해당하는지의 여부를 정확하게 판단하기 위해서는 “(행정)규제”의 개념에 대한 정확하고도 전문적으로 심도 있는 이해가 필요하다.

무엇보다도 먼저 법령의 규제여부를 판단하는 실무자들이 규제의 개념을 명확히 이해할 수 있어야 한다. 더구나 문제해결과정에서 행정규제를 활용하는 것이 실무자들에게 상대적으로 편리하기 때문에 남용되는 경향이 있음을 역사는 여실히 보여주고 있다. 이러한 성향과 관행을 자율적으로 최소화하기 위해서는 법령안을 제출하는 부·처·청의 실무자가 법령안의 내용 자체에 대한 전문적 이해만이 아니라 행정규제의 개념에 대한 심층적 이해할 수 있어야 한다. 그렇지 않고는 법령안의 설계과정에서 실무자들도 모르는 사이에 부당한 규제가 포함될 개연성이 클 뿐만 아니라 국무총리실 규제개혁실의 담당관⁵⁸⁾과의 소통에도 어려움을 겪을 것이다.

그러나 현실적으로 부·처·청의 실무담당자들이 모두 규제전문가일 것을 요구할 수는 없다. 이러한 점을 감안할 때 현재 규제개혁위원회의 사무국 기능을 수행하고 있는 국무총리실의 규제개혁실⁵⁹⁾이 그런 전문성을 갖추고 법령안이 규제를 포함하고 있는지를 판단하는 투입과정에서 자문의 역할을 적극적으로 수행해야 한다.

구체적으로 “행정규제 개념 및 판단기준 개정안(2010.6.10)”에서 규제여부를 판단하는 기본원칙으로 제시한 내용을 정리해 보면 다음과 같다:

58) 경제규제관리관은 기획재정부, 지식경제부, 농림수산식품부, 국토해양부, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회, 국세청, 관세청, 통계청, 조달청, 중소기업청, 특허청, 농촌진흥청, 행복도시건설청, 산림청, 해양청을 담당하며, 사회규제관리관은 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 여성부, 국무총리실, 법제처, 국가보훈처, 국가권익위원회, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 식품의약품안전청, 기상청을 담당한다(규제개혁위원회 운영세칙 제6조).

59) 규제개혁위원회의 업무를 보좌하고 기타 행정사무를 효율적으로 처리하기 위한 위원회의 사무처리는 국무총리실 규제개혁실이 수행한다(규제개혁위원회 운영세칙 제10조).

<표 5> 행정규제 여부 판단의 기본원칙⁶⁰⁾

- 1-1. 행정주체가 행정객체(피규제자)의 권리를 제한하거나 의무를 부여
 - 1-1-1. 국민에게 “부담적”인 경우만이 아니라 “편익적·수혜적”인 경우에도 행정규제가 될 수 있음
- 1-2. 권리제한·의무부여 대상과 관계없이 의무나 권리제한이 최종적으로 국민(행정객체)에게 주어지면 행정규제임
 - 1-2-1. 형식상 행정기관에 대한 의무부과 규정이라도 종국적으로 행정기관이 의무수행을 위해 피규제자의 권리제한 또는 의무부여를 해야 되면 행정규제임
- 1-3. 법령상 강제성 여부와 관계없이 실질적인 권리제한·의무부여에 의해 판단
 - 1-3-1. 임의규정이거나 하위규정이나 혜택의 정도에 따라 사실상 의무화 또는 강제가 되는 경우는 행정규제임
 - 1-3-2. 강제적인 규정이라도 하위규정 등 집행을 위한 구체적인 규정이 없고 단순한 사회규범적 성격의 선언적 규정은 행정규제가 아님
 - 1-3-3. 최초선택(가입 등)은 임의적이거나 선택한 이후에는 상당한 의무준수가 요구된다면 원칙적으로 별도의 행정규제임
- 1-4. 개별 행정법령에 규정된 규제가 민법, 상법에서 규정하는 것과 동일한 수준인 경우에는 행정규제로 판단하지 않는 것과 같이 법령의 규정형식만이 아니라 실제 효과를 기준으로 규제여부를 판단
 - * 법령안이 행정규제를 포함하고 있는지의 구체적인 판단기준은 「행정규제개념 및 판단기준 개정안(2010)」을 참고하기 바람.

둘째, 기존규제의 정비를 위한 투입과정의 목표는 기본적으로 기존규제의 문제점을 정확히 파악하여 전략적으로 정비대상의 규제와 분야를 제대로 선별하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 “규제개혁추진체계”와 “일상적인 기존행정규제정비체계”의 투입과정을 담당하고 있는 역할기구의 개방성이 무엇보다도 중요하다. 기존행정규제에 대한 환경의 반응을 적극적으로 수용하고, 이를 정리하여 투입

60) 규제개혁위원회, 행정규제 개념 및 판단기준 개정안, 2010, 10-37면.

하여야 하기 때문이다. 이러한 환경의 반응은 체계의 대환경 경계부서가 가장 잘 인지할 수 있다.

아울러 기존규제의 문제점을 치유하고 개선할 수 있는 창의적이고 적실성 있는 대안을 설계하기 위한 아이디어도 환경의 주요 행위자인 피규제자를 중심으로 한 시민들이 더 많이 가지고 있다. 이러한 점을 고려하여 “규제개혁추진체계”와 “일상적인 기존규제정비체계”를 협력적 거버넌스로 정비해 나갈 필요가 있다.⁶¹⁾

② 투입과정의 구조

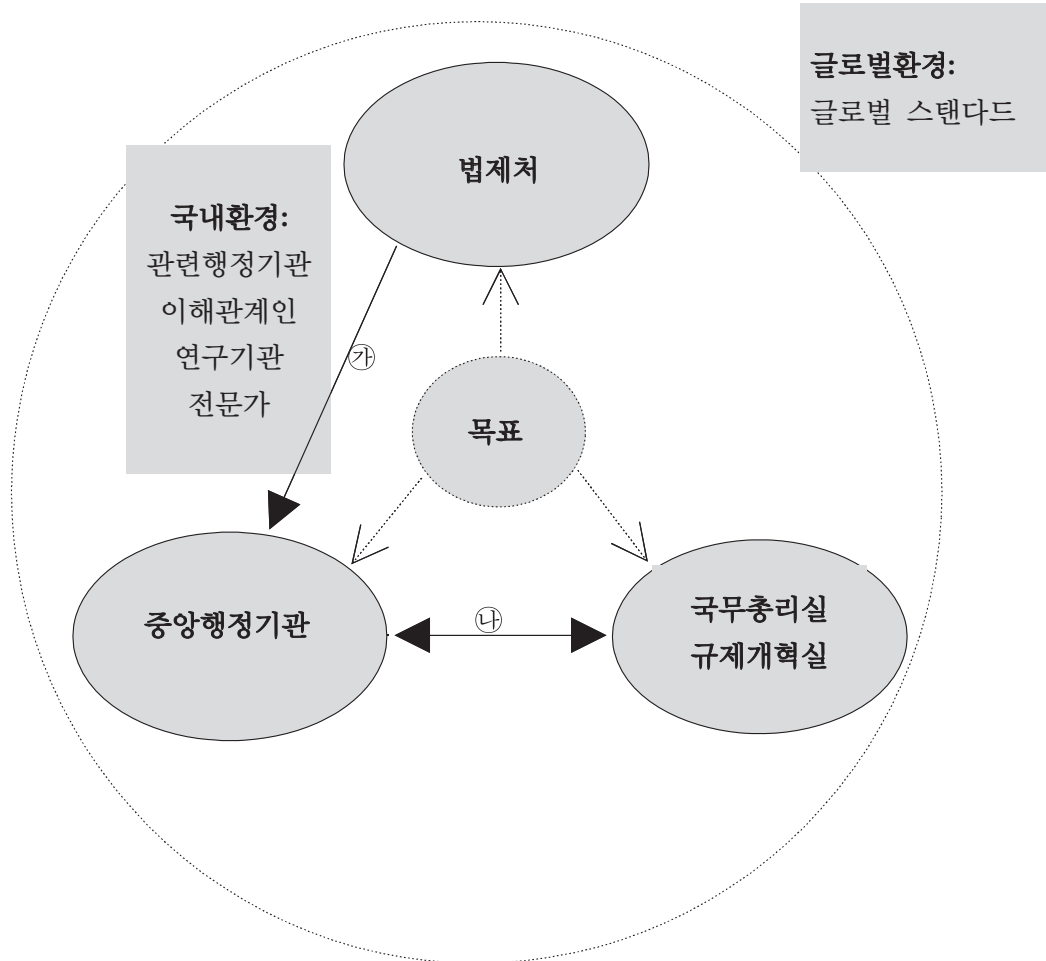
○ 신설·강화규제 투입과정의 구조

규제심사는 법령안이 규제를 포함하고 있는지의 여부를 판단해 줄 것을 요청하는 것에서부터 시작된다. 즉, 행정규제관리체계의 과정은 중앙행정기관이 소관 법령안이 규제를 포함하고 있는지를 판단해 줄 것을 규제개혁위원회의 사무국(국무총리실의 규제개혁실)에 요청하는 것으로부터 시작된다. 중앙행정기관의 장은 규제개혁위원회의 심사를 받지 아니하고는 규제를 신설하거나 강화할 수 없다. 신설되거나 강화되는 규제를 포함하는 법령안의 심사를 법제처에 요청하려면 규제개혁위원회의 심사결과를 첨부하여야 하기 때문이다(행정규제기본법 제16조). 이러한 과정을 담보하기 위해 법제처장은 정부의 법안과 명령안에 대한 심사를 법제처에 요청하기 위해 규제심사를 사전에 반드시 받을 것을 필요조건으로 요구하고 있다(행정규제기본법 제10조).

투입과정으로서 규제심사의 필요성에 대한 판단의 측면에서 규제관리체계의 구조는 구체적으로 규제심사의 필요성을 검토하고 판단하는 행위자들의 상호의존의 맥락에서 권한과 상호작용을 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 행정규제관리체계의 투입과정에 해당하는 구조는 <그림 12>와 같다.

61) 박형준·나태준·조현석, 협력적 거버넌스에 의한 규제개혁방향, 2008, 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표된 논문.

<그림 12> 신설·강화규제의 투입과정에서 행정규제관리체계의 구조



첫째, 법제처는 모든 법령의 제정과정에서 규제심사가 필요한지에 대하여 규제개혁위원회(국무총리실의 규제개혁실)의 검토를 받아 그 결과를 제출하도록 요구한다(<그림 12>의 ㉠). 법제처는 이 과정을 거치지 않는 경우에 법령안의 제출을 위한 법령안 심사를 개시하지 않는다. 둘째, 중앙행정기관은 행정규제를 신설하거나 기존규제를 강화할 필요가 있다고 판단되는 경우 관련 부처와 협의한 뒤에 법령안을

입안하여 입법예고한다. 이 과정을 통해 이해관계인, 연구기관 그리고 전문가들의 요구를 수렴하여 반영한다. 그리고 나서 국무총리실 규제개혁실에 규제 포함여부를 공식적으로 확인받아야 한다. 이를 위해 중앙행정기관의 법무담당관과 실무공무원은 일차적으로 국무총리실 규제개혁실의 담당관에게 법령이 규제에 해당하는지에 대하여 판단해 줄 것을 요청한다.

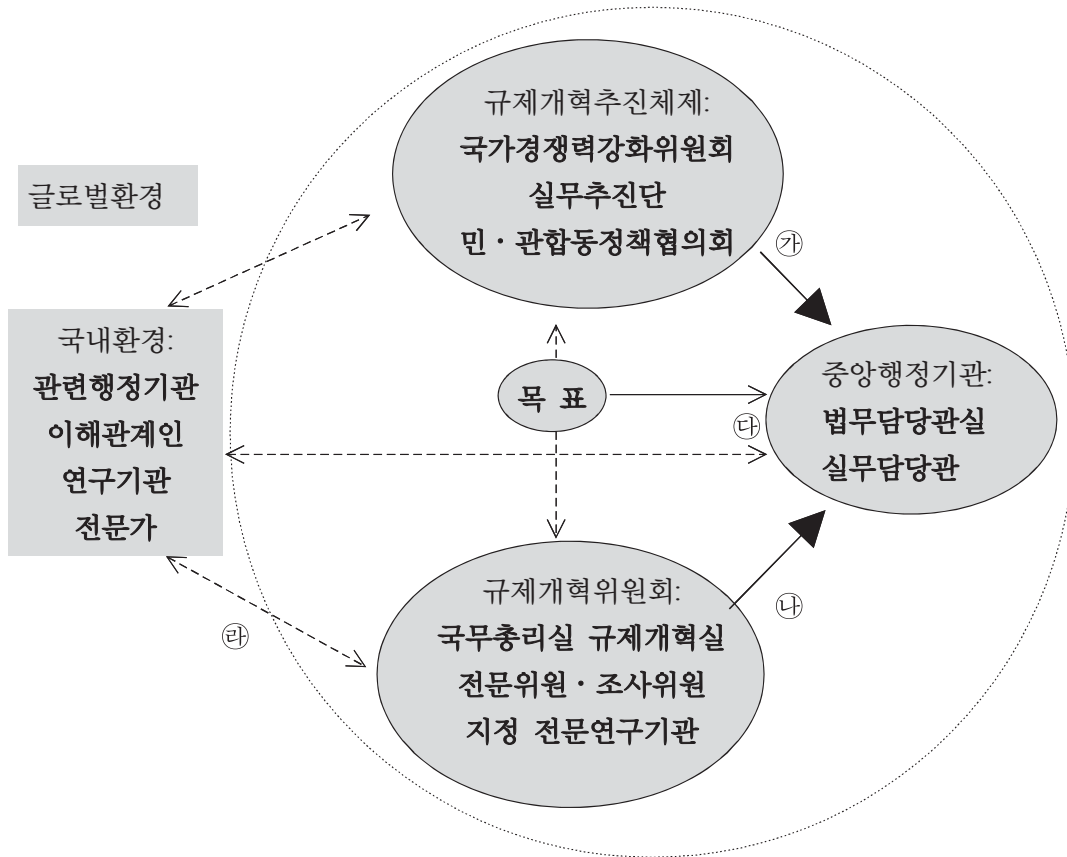
규제개혁위원회의 사무국으로서 국무총리실의 규제개혁실 담당관은 중앙행정기관으로부터 접수한 안건을 결재라인(과장->국장->규제관리관)을 거쳐 검토하고, 그 결과를 요청한 중앙행정기관에 회신한다(<그림 12>의 ㉠). 법령안이 규제에 해당하는지에 대한 판단은 국무총리실 규제개혁실의 경제규제관리관과 사회규제관리관의 전결체제로 수행된다.

○ 기존규제정비 투입과정의 구조

기존규제의 정비요구는 기본적으로 기존규제에 대한 국내환경과 글로벌 환경에서 기존규제의 실행부처인 중앙행정기관에 제기하는 문제점에서 시작된다. 그리고 이러한 문제제기에 대하여 중앙행정기관은 자체심사를 통해 기존규제를 정비하기 위한 행동을 시작하게 된다. 기존규제정비의 투입과정은 <그림 13>과 같다.

첫째, 기존규제로 인한 문제점에 대한 지적은 근본적으로 이해관계인들에 의해 이루어진다. 이해관계인들과 민간 연구기관 및 전문가들이 규제개혁위원회에 의견을 제출한 경우에 규제개혁위원회는 심사할 필요가 있는지를 검토하고, 필요한 경우에 심사에 착수한다(<그림 13>의 ㉡). 이와 같이 이해관계인의 문제제기를 수용하여 규제개혁위원회가 규제정비의 의제를 투입하는 과정은 기존규제의 정비에 대한 타율적 상향식 접근에 해당한다.

<그림 13> 기존규제정비 투입과정의 구조⁶²⁾



둘째, 기존규제의 정비를 보다 체계적으로 추진하는 경우는 두 가지로 나뉜다. <그림 13>에서 ㉠, ㉡, ㉢에 해당한다. ㉢은 소관부처에서 자율적으로 기존규제를 정비하기 위해 정비 대상의 규제를 선정하는 것이 투입과정에 해당한다. ㉡는 규제개혁위원회가 기존규제정비 종합계획을 세우기 위해 중앙행정기관에게 소관 기존규제 중에 정비 대상의 규제를 선정하여 규제정비계획을 세울 것을 요구하고 이에 대응하여 정비할 필요가 있는 기존규제를 중앙행정기관인 부·처·청이 선정하는 투입과정이다. ㉠은 <그림 13>에서 규제개혁추진체제의 핵

62) 실선은 직접적 영향, 점선을 간접적 영향을 의미한다.

심인 국가경쟁력강화위원회의 요구에 대응하여 중앙행정기관이 개혁 대상 규제를 선정하는 투입과정이다. 이러한 투입과정은 행정규제의 실행부처인 중앙행정기관의 입장에서 볼 때 타율적이면서 하향적인 접근에 해당한다.

③ 투입과정의 역할 수행 기구

신설·강화규제는 물론 기존규제정비의 투입과정에서 역할을 수행하는 기구는 국무총리실의 규제개혁실, 국가경쟁력강화위원회의 규제 실무추진단, 그리고 기존규제의 소관 중앙행정기관이다. 첫째, 규제개혁위원회는 사무처리를 위하여 전문성을 갖춘 사무기구를 둘 수 있고 전문적인 심사사항을 지원하기 위해 전문연구기관을 지정할 수 있다(행정규제기본법 제31조, 행정규제기본법 시행령 제27조). 규제개혁위원회는 국무총리실 규제개혁실을 사무국으로 지정하였다(규제개혁위원회 운영세칙 제10조). 아울러 전문위원과 조사위원을 둘 수 있도록 했다(행정규제기본법 제29조, 행정규제기본법 시행령 제22조, 규제개혁위원회 운영세칙 제13조). 그리고 규제개혁위원회는 업무수행상 필요하다고 인정될 경우 관계행정기관 또는 연구기관·단체 등의 장과 협의하여 전문적 지식과 경험이 있는 공무원이나 직원의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다(규제개혁위원회 운영세칙 제16조).

둘째, 규제개혁추진체계에서 투입의 기능은 국가경쟁력강화위원회의 실무추진단이 실질적으로 담당하고 있다. 기존규제의 문제점을 조사하고 정비대상을 발굴하여 개혁안을 만들어 내기 위해서 규제개혁추진체계의 핵심인 국가경쟁력강화위원회는 국가경쟁력강화 실무추진단에 규제개혁 1국과 규제개혁 2국을 두고 있다. 동시에 민·관합동 정책협의회를 두고 이해관계인의 의견을 수렴한다. 여기서 수렴·발굴된 기존규제에 대한 개혁의 의제를 장·차관회의를 통해 해당 중앙행정기관에 투입함과 동시에 규제개혁위원회에 투입한다.

셋째, 중앙행정기관에서는 법무담당관이 실질적으로 투입기능을 총괄하고 있다. 신설·강화규제를 위한 법령안 작성, 기존규제의 자체정비를 위한 대상 발굴, 규제개혁위원회의 규제정비 종합계획의 수립을 위한 대상과제 발굴, 자체 규제개혁과제의 발굴 등은 궁극적으로 중앙행정기관들의 법무담당자들의 뒷받침에 의해 수행되기 때문이다.

투입과정의 목표를 효율적으로 기능하기 위해서는 투입과정의 역할을 담당하는 기구의 개방성과 전문성이 요구된다. 국무총리실의 규제개혁실, 국가경쟁력강화위원회의 규제개혁실무추진단, 그리고 중앙행정기관의 법무담당관의 개방성과 전문성이 어느 정도 확보되어 있는지에 대한 객관적이고 심층적인 검토가 필요하다.

④ 투입과정의 기능적 성과

투입과정의 기능적 성과는 투입과정에서 구조(structure)와 행위(action)의 상호작용에 의한 구조화(structuration)에 좌우된다. <그림 12>의 “신설·강화규제의 투입과정에서 행정관리체계의 구조”와 <그림 13>의 “기존규제정비 투입과정의 구조”가 구성원들의 행위를 모두 규정하기보다는 행위의 맥락을 제공하는 것에 불과하고, 이러한 맥락에서 구성원들은 각자 다른 이해관계와 의도를 가지고 행동하면서 실질적인 구조화를 통해서 기능을 수행하기 때문이다.

첫째, 신설·강화규제의 투입과정의 기능적 성과는 행정부가 제출하는 법령안들의 규제관련여부를 얼마나 정확하게 가려내어 규제등록체계를 충실하게 유지하는가를 의미한다. 그리고 이는 행정규제기본법의 법률적 정의와 이러한 법률적 규제개념에 대한 국무총리실 규제개혁실의 담당관들의 법적용을 위한 해석에 좌우된다. 그러나 법률적으로 규제의 개념에 대한 정의가 모호한 것은 물론 이론적으로도 명확하게 정립되어 있지 않다. 규제개혁실의 담당관들은 비교적 넓은 규제개념을 적용하려고 할 것이고, 중앙행정기관의 법무담당관들은 좁

은 개념을 적용하려고 할 것이기 때문에 다소 간의 갈등은 필연적인 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 행정규제기본법과 국무총리실 규제개혁실에서 적용하고 있는 규제의 개념은 여전히 좁아 개념적으로는 물론 실질적으로 규제에 해당하는 법령안들이 규제심사의 사각지대에 방치되어 있다는 평가가 학계에서 제기되고 있다.⁶³⁾

둘째, 기존규제정비 투입과정의 기능적 성과는 기존규제가 가지고 있는 문제를 정확하게 진단하여 체계적으로 그리고 전략적으로 효율적인 기존규제의 정비안을 제시하는가를 의미한다. 그러한 성과는 가장 먼저 <그림 13> 기존규제정비 투입과정의 구조에서 보여주듯이 규제개혁추진체계(국가경쟁력강화위원회의 실무추진단 규제개혁1국과 규제개혁2국), 규제개혁위원회(국무총리실 규제개혁실을 비롯한 보조기구), 그리고 중앙행정기관(법무담당관 등)의 기존규제의 영향을 이해할 수 있는 전문역량에 달려 있다. 그 다음에는 기존규제정비의 세 행위주체인 국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회, 그리고 중앙행정기관의 규제정비의 철학과 방향 그리고 의지와 밀접한 관련이 있다.

기존규제정비에 대한 투입과정의 성과에 대한 전반적인 평가는 부정적이다. 첫째, 기존규제정비의 투입과정에서 정비대상을 선정하는 역할을 담당하고 공무원들의 규제전문성은 만족스럽지 못한 수준이다. 현재 공직구조에 직위분류제적 요소가 강화되고는 있지만 근본적으로 계급제를 토대로 한 순환보직제에 입각하고 있기 때문이다. 둘째, 계급제를 토대로 한 순환보직제에 의해 야기되고 있는 직업공무원들의 전문성 부족을 보완하기 위한 제도들이 충실하게 활용되고 있지 못하다. 예를 들면 규제개혁위원회에서 활용할 수 있는 전문위원, 조사위원, 그리고 전문연구기관 지정 등의 제도가 진화하기 보다는 퇴화하고 있다. 이러한 아웃소싱의 제도가 퇴화하고 있는 이유에 대하여는 심층적인 연구가 시급히 요청된다. 셋째, 기존규제정비의 철학과 방향

63) 이혁우, 전계 논문, 348-353면.

의 면에서 이념적, 정치적 요소가 강하게 작용하여 정비대상 규제를 합리적이고 체계적으로 선정하는데 장애로 작용하고 있다.

2) 변환과정: 규제심사

① 변환과정의 목표

행정규제관리체계의 투입과정에서 규제가 포함되었다고 확인된 법령안 또는 기존규제 중에서 개선이 필요하다고 판단된 법령개정안은 변환과정을 통해 새로운 규제법령안으로 전환된다. 투입과정과 마찬가지로 행정규제관리체계의 변환과정은 신설·강화규제에 대한 심사와 기존규제의 정비에 관한 심사 및 관리로 나뉘 볼 수 있다. 어떤 경우든 변환과정의 명목적 목표는 규제의 영향분석을 최대한 철저히 하여 타당하지 않은 국민의 권리제한과 의무부과를 최소화하고 규제의 목적 달성을 최대화할 수 있도록 하는 것이다. 한마디로 규제안(또는 기존규제의 개선안)의 품질을 제고하는 것이다. 이러한 공식적 차원에서 변환과정의 목표는 구체적인 실무로 들어가게 되면 기관의 이해관계가 반영되면서 변환과정의 행위자들에게 실질적인 의미를 갖는 구체적 목표로 전환된다.

첫째, 신설·강화규제에 대하여 규제개혁위원회의 심사를 받아야 하는 중앙행정기관의 목표는 규제품질과는 별개로 규제개혁위원회로부터 원안동의를 얻는 것이다. 원안동의를 얻기 위해 노력하는 과정에서 규제품질이 제고될 것이다. 그러나 중앙행정기관의 입장에서 “원안동의”를 얻어내는 것은 기관의 목표를 달성하기 위한 기능을 수행하는데 필요한 정책도구를 마련하기 위해 피할 수 없는 과정이므로 실질적으로 중요한 목표가 될 수밖에 없다.

이를 위해 중앙행정기관은 예비과정으로 “신설·강화규제 심사안”에 대하여 자체심사를 해야 한다. 이러한 심사를 받기 위해 법령안에

대한 규제영향분석을 하고, 그 결과를 공표해야 한다(행정규제기본법 제7조, 제10조, 행정규제기본법 시행령 제6조). 또한 국내환경의 요구를 조사하여 반영하기 위해 공청회 또는 행정상 입법예고 등의 방법으로 규제와 관련된 국내의 주요환경인 관련행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 행정절차법이 정하는 절차에 따라 수렴해야 한다(행정규제기본법 제9조, 행정규제기본법 시행령 제8조). 그러나 이 과정에서 원안동의를 얻느냐의 여부가 실무자들의 동기부여에 영향을 미치지 못한다면 자체심사가 규제품질의 제고에 기여하기는 어려울 것이다. 단지 절차적 요건을 충족시키기 위한 요식행위를 하게 되면 행정낭비를 초래할 뿐이다.

둘째, 규제개혁위원회의 사무국인 규제개혁실은 규제개혁위원회의 본회의 또는 분과위원회에 상정할 안건에 대한 사전검토·조정 업무 수행한다(규제개혁위원회 운영세칙 제11조 제2호). 중앙행정기관이 제출한 심사안에 대한 규제개혁실의 사전검토 및 조정의 내용은 “규제심사 검토서”로 작성되어 규제개혁위원회의 본회의 또는 분과위원회에 제공된다. 규제개혁실은 검토의 결론으로 원안동의, 개선권고, 또는 철회권고의 의견을 규제개혁위원회에 건의한다. 그러므로 규제개혁실의 목표는 건의한 “검토의견”이 규제개혁위원회에 의해 그대로 수용되는 것이다. 즉, 규제개혁실은 법령안을 입안한 중앙행정기관이 가지고 있는 문제를 파악하여 수정안을 내는 것이고, 이러한 수정안이 규제개혁위원회에서 수용될 수 있도록 전문적인 검토를 하는 것이 목표이다. 규제개혁실의 검토의견으로 제시된 수정안이 규제개혁위원회에서 수용된 비율 그리고 규제개혁실이 원안동의로 검토의견을 낸 안건이 규제개혁위원회에서 개선 또는 철회권고를 받은 비율이 낮을수록 규제개혁실은 제기능을 하고 있다고 판단할 수 있다.

<표 6> 규제개혁위원회 심의결과 철회·개선 권고 비율

구 분	심사결과				개선·철회 권고 비율(%)
	원 안 의 결	철회 권 고	개 선 권 고	계	
'08년	106	17	108	231	54.1%
'09년	62	22	90	174	64.4%
'10년	168	52	105	325	48.3%
'11년	127	29	100	256	50.0%

셋째, 규제개혁위원회의 목표는 규제의 타당성을 엄정하게 그리고 객관적으로 심사하여 국민의 권리가 부당하게 제한당하거나 국민이 부당하게 의무를 부과하지 않도록 함은 물론 국민의 자유와 창의를 본질적으로 침해당하지 않도록 하는 것이다. 규제개혁위원회는 신설·강화 규제안에 대한 중앙행정기관의 자체 심사안과 국무총리실의 규제개혁실의 검토의견을 토대로 규제의 타당성을 심사하면서 규제안을 제출한 규제영향분석서의 충실성, 자체심사위원회의 심사의 성실성, 관계자의 의견수렴의 충실성, 그리고 규제개혁실의 검토보고서의 충실성을 비판적으로 검토한다. 그러나 무엇보다도 중앙행정기관이 제출한 신설·강화규제안에 대한 개선 또는 철회 권고의 비율을 중시한다. 규제개혁위원회는 묵시적으로 개선·철회 권고의 비율을 업적의 기준으로 삼고 있으며, 일반적으로 사회에서도 그렇게 인식하고 있다. 한 마디로 개선·철회 권고의 비율은 규제개혁위원회의 성과 지표로 활용되고 있기 때문에 이는 규제개혁위원회의 실질적인 목표로 작용한다. 중앙행정기관이 제출한 법령안 중에서 “중요규제”로 분류된

안건을 본회의 또는 분과위원회에서 심의하여 규제의 내용이 과도하거나 부당한 것으로 판단되어 개선 또는 철회시킨 것은 규제품질의 제고에 기여하였음을 의미하기 때문이다.

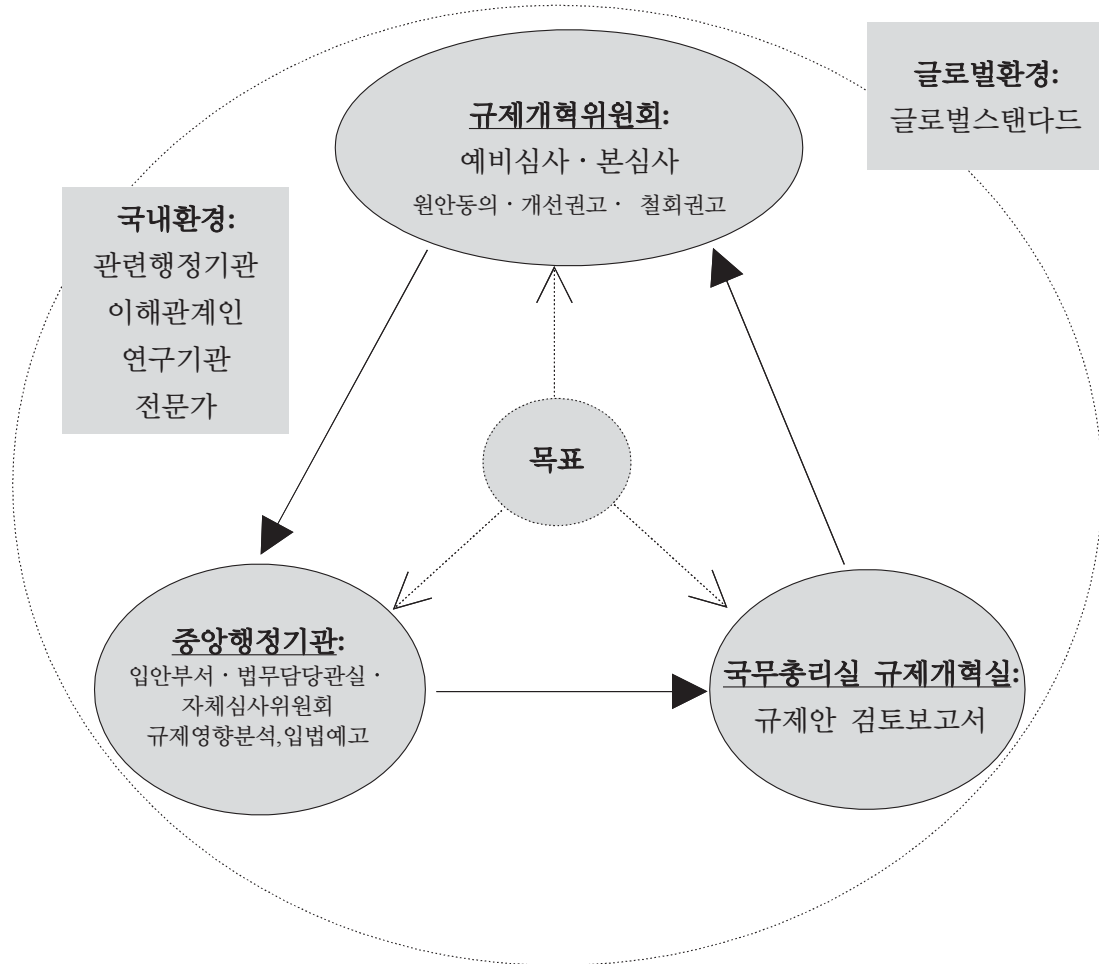
그러나 규제개혁위원회의 목표 달성의 지표로서 개선·철회 권고 비율의 타당성은 제한적이다. 규제개혁위원회의 목표는 최종적으로 중요규제로 분류되어 심사안으로 상정된 법령안에 포함된 규제의 품질 제고에 머물러서는 안된다. 규제개혁위원회는 행정규제관리체계를 이끌어 가는 핵심기구이다. 첫째, 중앙행정기관의 법령안에 대한 입법예고, 의견수렴, 규제영향분석, 자체심사 등의 과정이 제기능을 하도록 해야 한다. 둘째, 규제개혁실로 하여금 중앙행정기관이 제출한 법령안과 규제영향분석를 전문적으로 충실하게 검토하도록 유도해야 한다. 현재 규제개혁위원회가 중앙행정기관이나 규제개혁실에게 비전을 제시하고 긴장하여 업무를 수행하게 만들고 있는지에 대한 전문적인 분석이 필요하다.

② 변환과정의 구조

○ 신설·강화규제 변환과정의 구조

행정규제관리체계의 변환과정은 <그림 9>의 규제심사 흐름도에서 ㉔ ~ ㉖-2까지의 과정으로 구성된다. ㉔과정이 바로 행정규제기본법 제7조에서 규정한 부처 자체 규제개혁위원회의 심사과정이다. 행정규제기본법 시행령 제6조에서는 자체심사를 하기 위한 자료로 규제영향분석을 하도록 규정하고 있다. 규제개혁위원회는 규제영향분석서의 작성지침을 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다(행정규제기본법 시행령제6조 제④항). 이와 함께 행정규제기본법 제7조 제②항에서 규제개혁위원회는 자체심사의 기준 및 절차에 관한 세부지침을 작성하여 중앙행정기관에 통보하도록 규정하고 있다.

<그림 14> 신설·강화규제의 변환과정에서 행정규제관리체계의 구조



부처별 자체심사제도는 부처가 자율적으로 불합리한 규제의 신설·강화를 억제하기 위하여 도입된 것이다. 특히 자체심사 과정에서 다양한 의견이 수렴될 수 있도록 위원회 형식의 심의기구를 구성하고, 관계전문가 및 이해관계자의 의견이 반영될 수 있도록 민간위원을 중심으로 위원을 구성하도록 했다⁶⁴⁾:

64) 규제개혁위원회, 규제절차매뉴얼, 2008; 규제개혁위원회, 규제영향분석 및 자체심사 업무 매뉴얼, 2007.

- 가. 관련 실·국장과 민간 외부위원을 중심으로 자체심사위원회를 구성하며, 민간위원을 과반수 이상으로 하고, 원칙적으로 대면회의를 통해 심사해야 함
- 나. 위원장은 차관 또는 1급 상당 일반직 고위공무원으로 함과 동시에 민간위원을 공동위원장으로 구성하는 방안을 적극 권장함
- 다. 자체심사위원회의 주관부서는 규제관련 법령안의 입안부서(실·국)가 아닌 규제개혁업무 전담부서(규제개혁 법무담당관실 등)에서 담당하고, 간사는 규제개혁법무담당관으로 하며, 간사는 심사 일정, 참여자 현황 및 발언요지, 주요 심사내용 등을 기록·유지해야 함

위와 같이 구성된 중앙행정기관의 자체심사위원회의 심사 절차와 내용은 아래와 같다.⁶⁵⁾

- 가. 부처의 규제전담부서(규제개혁 법무담당관실 등)는 각 실·국으로부터 제출받은 법령안이 규제를 포함하고 있는지 여부를 규제개혁위원회(국무총리실 규제개혁실)에게 확인해줄 것을 요청해야 함
- 나. 위 요청에 대하여 규제개혁위원회로부터 행정규제기본법에 의한 심사대상이라고 통보받은 경우, 당해 규제를 입안한 중앙행정기관의 담당공무원은 규제심사 안전(심사대상 규제내용, 규제영향 분석서, 관련 행정기관·이해관계인의 제출의견 요지 등)을 작성하여 규제전담부서(규제개혁 법무담당관실 등)에 자체심사를 의뢰해야 함
- 다. 규제전담부서(규제개혁 법무담당관실 등)는 심사대상 규제를 중요규제와 비중요규제로 분류하여 심사절차와 정도를 달리할 수 있으며, 특히 중요규제는 형식적 심사가 되지 않게 운영하고, 비중요규제라도 심사절차를 생략할 수 없음

65) 규제개혁위원회. 규제절차매뉴얼, 2008.

- 라. 입안부서는 규제영향분석을 실시하고, 이를 토대로 신설·강화 규제의 범위·대상·존속기한 등에 대한 부처의 안을 제시함
- 마. 자체심사위원회는 절차적 요건 충족 여부(관계부처와의 협의, 입법예고실시, 규제영향분석 실시 및 공표 등), 규제법정주의 준수 여부(법적 근거의 명확성, 규제내용의 명료성 등), 규제내용의 타당성(규제의 불가피성·시의성, 정부 정책기조와의 부합성, 유사 입법례와의 비교·검토, 비례의 원칙에 입각한 타당성 검토, 규제에 따른 비용·편익 비교를 통한 적정성 검토, 규제순응의 실효성 검토 등), 규제일몰제 적용여부 등에 대하여 심의함
- 바. 마지막으로 입안부서에서는 자체심사 위원회의 심사의견을 참고하여 규제개혁위원회에 심사요청할 자체안을 결정·작성함

중앙행정기관의 법무담당관실에서는 자체심사가 끝나면 규제영향분석서, 자체심사 의견, 행정기관·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견의 요지 등을 첨부하여 규제개혁위원회(국무총리실 규제개혁실)에 심사를 요청한다(행정규제기본법 제10조). 이러한 요청에 대한 규제개혁위원회의 사무국 기능을 수행하는 국무총리실 규제개혁실은 제출된 규제안을 검토하고 검토의견을 첨부하여 규제개혁위원회의 예비심사에 회부한다.

<표 7> 중요규제 판단 기준⁶⁶⁾

1. 규제영향비용이 연간 100억 이상인 규제
2. 피규제자의 수가 연간 100만 이상이 되는 규제
3. 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제
4. 국제기준에 비취 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제
5. 신설·강화규제의 중요도를 감안시 비중요규제에 해당되나, 규제절차 및 기준 등 내용에 상당한 흠결이 있는 경우

66) 규제개혁위원회. 규제절차매뉴얼, 2008.

6. 기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
- 입법예고시 신설·강화 필요성 등에 대해 문제 제기가 있었던 규제
 - 부처 「규제심사위원회」에서 개선·철회 권고가 있었으나 반영되지 않은 규제
 - 규제의 신설·강화 내용이 규제개혁위원회의 과거 의결내용의 취지와 모순되는 경우
 - 신산업분야에 있어 시장기능에 과도하게 개입하는 규제
 - 신설·강화규제 중 전문기관에 의한 「비용편익분석」 절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제
 - 수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련되는 사항
 - 규제 신설·강화시 경제적·사회적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
 - 개인의 신분·자격의 박탈 등 개인의 자유를 제한하는 규제

예비심사는 규제안의 분류와 중요규제의 경우 본위원회와 분과위원회 중에 어디서 심사할 것인지를 결정하는 것이다. 예비심사를 위해 규제개혁실은 1차적으로 심사대상인 규제가 중요규제인지에 대한 검토의견을 낸다. 규제개혁실의 검토의견을 토대로 규제개혁위원회의 민간위원장, 경제분과위원장, 사회분과위원장, 그리고 간사는 규제안을 중요규제와 비중요규제로 분류한다. 중요규제로 분류된 규제안의 경우 심사를 본회의와 분과위원회 중에 어디서 할 것인지를 합의에 의해 사전에 결정하여 규제정보화시스템(RIS)에 게재한다.

사전에 민간위원장, 경제분과위원장, 사회분과위원장, 그리고 간사가 검토하여 제시한 예비심사 안건에 대하여 규제개혁위원들은 규제개혁위원회의 온라인회의(규제정보화시스템)를 통해 찬·반 의견을 표명하고 과반수 이상의 찬성으로 서면의결을 한다. 이 경우 의사진행의 원활성을 위해 서면의결에 불참한 경우 찬성으로 의제한다.

중요규제로 분류된 안건 중에서 <표 8>에 정한 경우에는 본회의에서 심사하여 의결해야 한다. 중요규제의 경우에는 예비심사(규제정보

화시스템을 통한 온라인 서면회의)의 결과에 따라 심사요청일로부터 45일 이내에 규제개혁위원회의 본회의 또는 분과위원회에서 심의·의결해야 한다. 필요한 경우에는 심사기한을 1차에 한하여 15일 연장하여 계속 심사할 수 있다. 비중요규제의 경우에는 별도의 심의 없이 규제안을 제출한 부처에 심사요청일로부터 10일 이내에 통보한다. 이는 원안동의에 해당한다.

<표 8> 중요규제 중 본회의 상정안건 기준⁶⁷⁾

1. 법률 제정안 및 개정안
2. 제정 법률의 시행령 제정안
3. 의원입법에 의한 개정 법률의 시행령 개정안
4. 시행령 개정안 및 기타 하위규정 중 사회·경제적 파급효과가 크고 국민적 관심이 큰 사안
5. 관계부처간 또는 이해관계자간에 의견대립이 큰 사안
6. 규제의 신설·강화 내용에 대하여 규제개혁위원회의 과거의결 내용과 다른 결정을 해야 할 필요가 있는 사안
7. 개인의 신분 및 자격의 박탈 등 개인의 자유를 제한하는 규제에 관한 사안
8. 기타 분과위원회 심의결과 위원 간 이견 등으로 본위원회 상정이 필요하다고 분과위원장이 판단하는 안건

○ 기존규제정비 변환과정의 구조

기존규제의 정비를 위한 변환과정을 구성하는 핵심주체는 <그림 15>에서 보여주는 것처럼 규제개혁위원회와 중앙행정기관이다.

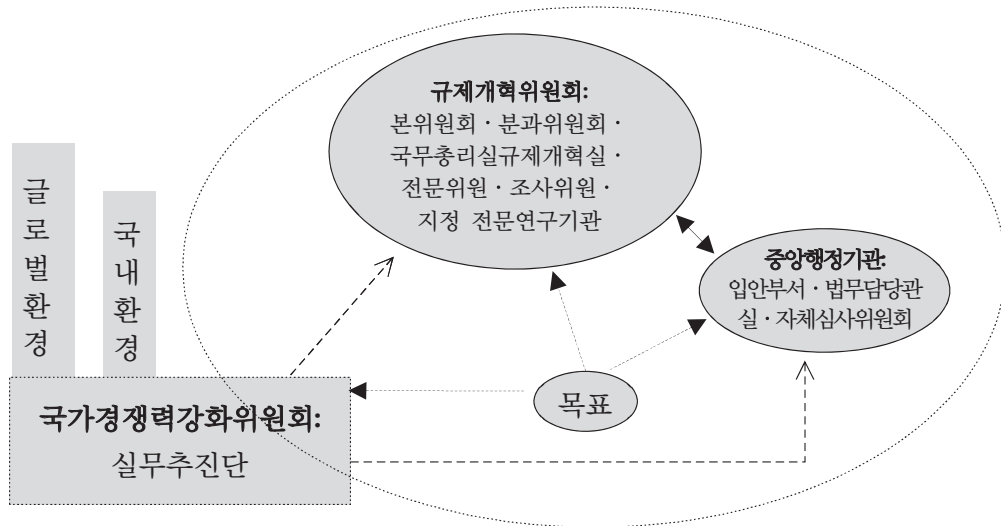
첫째, 규제개혁위원회는 기존규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 환경으로부터 요구받은 경우에 심사의 필요성이 있다고 판단되면 기존규제의 정비에 관하여 심사한다(행정규제기본법 제17조, 제18조). 더 나아가 규제개혁위원회가 이해관계인·전문가 등의 의견을 직접 수렴

67) 규제개혁위원회. 규제절차매뉴얼, 2008.

한 결과 특정한 기존규제에 대한 심사가 필요하다고 인정한 경우에 기존규제의 정비에 관하여 심사할 수 있다. 이에 더하여 규제개혁추진체계의 핵심기구인 국가경쟁력강화위원회가 요청하는 기존규제의 정비에 관하여 심사할 수 있다. 그리고 규제정비종합계획을 수립하여 매년 초에 발표하고, 이를 추진하는 과정에서 중앙행정기관을 지도·감독한다.

이와 같은 심사과정에서 규제개혁위원회는 국무총리실의 규제개혁실, 전문위원, 조사위원, 그리고 지정 전문연구기관을 활용하여 규제영향분석에 상응하는 분석을 하고 이를 토대로 심사한다. 그리고 규제개혁위원회의 기존규제 정비요구를 중앙행정기관은 특별한 사유가 없는 한 따라야 한다. 만약 심사결과에 이의가 있거나 권고대로 조치하기가 곤란하다고 판단되는 특별한 사정이 있는 경우에는 재심사를 요청할 수 있다(행정규제기본법 제14조, 제15조).

<그림 15> 기존규제정비 변환과정에서 행정규제관리체계의 구조



둘째, 중앙행정기관은 소관 규제들 중에서 필요한 경우에 자체정비를 하고 규제개혁위원회에 통보한다. 또한 규제개혁위원회의 규제정

비 종합계획의 일환으로 추진되는 소관 기존규제의 정비를 한 뒤에 규제개혁위원회에 그 결과를 통보해야 한다. 아울러 규제개혁의 추진 과정에서 국가경쟁력강화위원회의 요청에 의해 소관 기존규제의 정비를 수행하기도 한다. 이와 같은 자체정비의 과정은 전형적인 기존규제 정비를 위한 변환과정에 해당한다. 행정규제기본법은 이 과정에서 중앙행정기관의 직무수행에 대한 특별한 규정이 없지만 강화의 경우에는 물론 필요한 경우에 자체심사에 준하는 절차를 밟아야 한다고 봐야 한다.

③ 변환과정의 역할 수행 기구

행정규제관리체계의 변환과정에서 중요한 역할을 하는 기구는 크게 세 종류로 나뉘 볼 수 있다. 첫째는 법령안의 제출권을 가지고 있는 중앙행정기관, 둘째는 규제개혁위원회의 사무기구 역할을 수행하고 있는 국무총리실의 규제개혁실이다. 셋째는 규제개혁위원회의 본위원회와 분과위원회 그리고 이를 보좌하는 전문위원, 조사위원, 그리고 지정 전문연구기관 등이다. 이에 더하여 이러한 세 기구가 기존규제를 정비하는데 아교의 역할을 하는 국가경쟁력강화위원회와 국가경쟁력강화 실무추진단이 있다.

첫째, 중앙행정기관은 행정규제관리체계의 변환과정에서 자율적으로 규제품질을 관리하기 위해 노력하는 것은 물론 규제개혁위원회의 규제 정비 종합계획과 국가경쟁력강화위원회의 요청에 따라 기존규제의 정비를 실질적으로 수행한다. 이러한 역할을 실제에서 수행하는 기구는 중앙행정기관의 법령안의 입안을 담당하고 있는 실·국, 자체규제개혁을 담당하고 있는 법무담당관실, 그리고 자체 규제심사위원회이다.

중앙행정기관의 실·국은 정책을 입안하는 것은 물론 결정된 정책을 실제로 집행하거나 집행기관을 지휘·관리하기 때문에 문제가 되고 있는 정책현안의 실태는 물론 이에 대한 정책대안에 대해서 가장

많은 정보를 가지고 있다. 중앙행정기관의 실·국은 소관 업무와 관련된 문제를 해결하기 위해 법령안을 입안하며 이 과정에서 정책도구로서 행정규제를 활용한다. 그리고 행정규제기본법의 요구에 의해 법령안이 내포하고 있는 행정규제의 영향분석을 직접 실시해야 한다. 그런데 실·국의 실무자들은 규제에 관한 전문성이 부족하기 때문에 법무담당관실을 중심으로 하는 자체 규제심사위원회에서 이를 보완할 수 있도록 한 것이다.

실무부서의 규제에 관한 전문성 부족에 더하여 실제로 정책을 입안하고 집행하는 실무부서는 구조적으로 관련 행정규제에 대하여 객관적인 입장을 견지하기 어렵다. 실무부서는 행정규제로 인한 부작용에 둔감할 수밖에 없는데 행정편의를 선호하고 행정 효율성을 중시할 수밖에 없기 때문이다. 또한 피규제자와 잦은 접촉과정에서 포획될 가능성 및 철의 삼각형에서 시사하는 야합에 의한 즉, 사적 이득을 취할 개연성이 있기 때문이다. 이러한 가능성을 구조적으로 차단하기 위해 실무부서와 독립된 법무담당관실에서 자체 규제심사위원회를 운영하도록 한 것이다.

둘째, 규제개혁실의 규제총괄정책관, 경제규제관리관, 사회규제관리관은 규제개혁위원회 운영세칙 제6조에 규정한 업무를 담당한다. 기존규제의 정비를 위한 종합계획의 수립과 추진은 규제총괄정책관이 담당한다. 경제규제관리관과 사회규제관리관은 소관 중앙행정기관에서 심사를 요청한 신설·강화규제의 심사안을 검토하고 검토의견을 제출한다. 1차적으로 접수된 규제심사안을 검토하여 중요규제인지 아닌지에 대한 판단을 하고, 규제개혁위원회 예비심사의 안건으로 제출한다. 2차적으로 규제개혁위원회의 예비심사에서 중요규제로 결정된 안건에 대하여는 심층적으로 검토하여 원안동의, 개선권고, 철회권고로 나누어 규제개혁위원회에 검토의견을 제시하는 역할을 한다.

셋째, 규제개혁위원회는 본위원회 그리고 경제분과위원회와 행정사회분과위원회로 구성되어 있다. 규제개혁위원회는 심사요청을 받은 법령안에 대하여 모두 심사하는 것은 비효율적이므로 심사할 만한 규제인지를 판단하기 위해 예비심사⁶⁸⁾를 한다. 본회의는 규제개혁위원 전원으로 구성되며 예비심사에서 심사대상인 중요규제로 분류된 것들 중에서 일정한 요건을 충족한 안건만을 심사한다. 그 외의 중요규제는 분과위원회에서 심사한다.⁶⁹⁾ 규제개혁위원회의 심사과정에서 전문위원은 본회의 또는 분과위원회의 심사대상 규제에 관한 전문적인 조사·연구·보고서 작성 등의 업무를 수행한다. 조사위원은 전문적인 조사·연구·보고서 작성 등의 업무에 관하여 전문위원을 보좌한다. 지정 전문연구기관은 규제개혁위원회의 전문적인 심사사항을 지원한다. 그러나 현재는 전문위원, 조사위원, 지정 전문연구기관을 두고 있지 않다.

마지막으로 국가경쟁력강화위원회의 국가경쟁력강화 실무추진단에는 규제개혁1국과 규제개혁2국이 있다. 실무추진단의 규제개혁국은 직접 규제심사안을 입안하고 이를 자체심사하는 것이 아니라 국가경쟁력강화위원회에서 결정된 규제개혁을 추진하기 위해 국무총리실의 규제개혁실과 긴밀히 협조한다. 또한 규제개혁실과 공동으로 “민·관합동정책협의회”를 운영하여 규제개혁의 대상과제를 발굴한다. 그리고 발굴한 규제개혁의 과제를 중앙행정기관과 규제개혁위원회가 추진하도록 지원하고 독려한다.

68) 규제개혁위원회는 중앙행정기관으로부터 규제심사를 요청받은 날로부터 10일 이내에 규제개혁위원회의 심사대상 규제에 해당하는 중요규제인지 여부를 결정하여야 한다. 이 결정은 예비심사를 통해서 내려지며, 규제정보화시스템(RIS)에서 “사전검토 -> 서면의결”로 진행된다. 사전검토는 규제개혁위원회의 민간위원장이 소속된 2개의 분과위원회 위원장 그리고 간사의 의견을 참고해 결정한다. 서면의결은 사전검토의 결과에 대하여 민간위원 및 정부위원이 참석하여 과반수 이상의 찬성으로 의결한다. 이 의결에서 불참한 위원은 찬성한 것으로 간주한다.

69) 규제개혁위원회 운영세칙 제6조는 경제분과위원회와 행정사회분과위원회의 심사대상 규제를 분류해 놓고 있다.

3) 산출과정: 변환과정의 기능적 성과

신설·강화규제의 경우 규제심사결과를 규제심사안을 제출한 소관 부처에 통보하는 것으로 마무리 된다. 기존규제의 정비의 경우에는 부처에서 정비한 내용을 규제개혁위원회에 통보한다. 최종적으로는 이러한 결과를 규제등록관리시스템에 등록하는 것으로 산출과정은 종료된다.

행정규제관리체계의 변환과정 성과는 다양한 지표를 활용하여 살펴볼 수 있다. 변환과정의 기능적 성과가 복합적인 현상이기 때문에 모든 지표는 부분적이고 간접적인 대표성을 가질 뿐이다. 그 중에서도 산출로서 대표적인 지표는 규제개혁위원회의 개선 또는 철회의 권고수와 비율이다<표 4>. 규제개혁위원회에 제출된 신설·강화규제 안전중에서 중요규제로 결정되어 규제개혁위원회의 심사를 거친 안전중에서 지난 4년간 연평균 54.2%가 개선·철회의 권고를 받았다. 지난 4년간 연평균 30건에 대하여 철회권고를 의결했으며, 101건에 대한 개선권고를 의결했다. 이는 만약 행정규제관리체계가 가동되지 않았다면 중앙행정기관 차원에서 연평균 131건의 타당하지 않은 또는 타당성이 부족한 신설·강화의 행정규제를 내포한 법령안이 제·개정되었을 것이라는 점을 의미한다. 물론 행정규제관리체계가 도입되어 가동됨으로 인해 중앙행정기관이 행정편의나 행정효율성이 치우친 타당하지 않은 행정규제를 자체적으로 사전에 경계하고 다른 대안을 강구했을 가능성을 감안하면 적지 않은 성과로 볼 수 있다.

둘째, 규제개혁위원회의 본회의와 분과위원회의 소집 회수와 심사건수는 변환과정의 기능을 간접적으로 대변한다. 회수가 많을수록 행정규제관리체계가 규제의 품질관리를 위해 활발하게 활동한 것을 간접적으로 의미하기 때문이다. 규제개혁위원회의 소집회수는 지난 4년간 연 122회에 이르며 본회의는 연평균 21회, 분과위원회는 연평균 47회에 달

한다<표 3>. 심사건수는 지난 4년간 연평균 1,058건에 이르며 이중에서 중요규제가 연평균 248건, 비중요규제가 연평균 811건이다<표 2>.

그러나 계량적 지표에 의해 산출로서 변환과정의 기능적 성과를 제대로 파악할 수는 없다. 행정규제관리체계의 이러한 성과에도 불구하고 행정규제에 대한 이해당사자, 관련 행정기관, 민간단체, 전문가 등의 불만과 비판은 끊이지 않고 있기 때문이다.

4) 환류과정

행정규제관리체계의 신설·강화규제안에 대한 심사결과 및 기존규제의 정비결과에 대하여 입안 부처만이 아니라 국내환경을 구성하는 관련 행정기관, 이해관계인, 연구기관, 전문가는 평가한다. 또한 변환된 행정규제에 대응하여 피규제자의 행동이 변화되어 새로운 사회현상을 만들어 낸다. 즉 새로운 제도에 의해 형성된 새로운 사회현상이 야기하는 새로운 문제를 해결하기 위해 새로운 신설·강화규제의 안이 다시 행정규제관리체계에 투입된다. 또한 새로운 규제에 의해 형성된 새로운 사회현상이 기존규제를 필요로 하지 않거나 부당하게 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 현상을 발생시키게 되면 정비의 요구가 발생하게 된다. 이와 같은 환류과정은 투입과정의 중요한 부분을 구성한다.

4. 행정규제관리체계의 문제점과 개선방안

지금까지 시스템의 관점에서 우리나라 행정규제관리체계의 과정별 구조를 살펴보았다. 이러한 행정규제관리체계의 특징을 요약하면 다음과 같다:

- 독립된 「행정규제기본법」을 제정하여 규제품질 관리의 안정성과 지속성을 확보하고 있다.

- 행정규제관리체계의 독립성과 중립성을 중시한다.⁷⁰⁾ 이를 위해 a. 규제개혁위원회를 민·관합동으로 구성하고, b. 위원장을 국무총리와 대통령이 위촉하는 민간위원장의 2인체제로 구성하며, c. 위원회의 운영을 실질적으로 민간위원장 중심으로 운영하고, 이를 위해 규제개혁위원회의 간사를 민간위원장이 정부위원이 아닌 위원으로 지명하도록 했다. 동시에 d. 위원의 신분을 보장하기 위해 임기 2년으로 위촉하며, 금고 이상의 형을 받거나 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 본인의 의사와 관계없이 면직 또는 해촉할 수 없으며, e. 규제심사를 엄격히 하기 위하여 본위원회와 분과위원회의 의결정족수를 재적위원 과반수 찬성으로 규정했다.⁷¹⁾
- 행정규제관리체계의 전문성을 중시한다. 행정규제 소관 중앙행정기관의 자체심사위원회와 규제개혁위원회의 위원으로 민간전문가를 위촉한다.⁷²⁾ 그리고 이들이 직무 수행과정에 필요한 전문적 지원을 받을 수 있도록 전문위원 등 및 전문 연구기관을 지정하여 활용할 수 있도록 규정하고 있다.⁷³⁾

규제심사의 엄격성을 보장하기 위하여 규제개혁위원회의 독립성과 중립성을 법으로 보장해 놓은 것이 우리나라 행정규제관리체계의 중

70) 행정규제기본법 제25조와 제27조

71) 행정규제기본법 제26조, 규제개혁위원회 운영세칙 제7조

72) 행정규제기본법 제25조 제3항에서 “학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉”하도록 규정하고 있으며, 위원으로 위촉될 수 있는 대상을 행정규제기본법 시행령 제18조에서 구체적으로 “1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자, 2. 변호사·공인회계사 등의 자격을 가지고 있는 자, 3. 사회·경제관련 단체의 임원 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자, 4. 1급 이상 또는 이에 상당한 공무원(고위공무원단에 속하는 공무원을 포함)의 직에 있었던 자, 5. 기타 규제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자”로 규정하고 있다.

73) 행정규제기본법 제29조와 제31조, 행정규제기본법 시행령 제22조와 제27조, 그리고 규제개혁위원회 운영세칙의 제5장 제13조에서 전문위원과 조사위원, 전문연구기관의 임명·위촉·지정 및 직무를 구체적으로 정하고 있다. 나아가 공정거래위원회와 관계행정기관 등과의 전문적 협조를 받을 수 있도록 규제개혁위원회 운영세칙 제14조와 제16조에 명시적으로 규정하고 있다.

요한 특징이다. 행정규제관리체계의 “안정성과 지속성” 그리고 “독립성과 중립성”이 실제로 기대한 효과를 거두려면 “전문성”을 확보해야 한다. 전문성은 행정규제관리체계가 규제품질을 효율적으로 관리하기 위한 필요조건이다. 왜냐하면 행정규제의 사실적 관계나 동태적 영향에 대한 이해와 판단역량이 부족하면 규제품질관리의 안정성과 지속성은 물론 독립성과 중립성은 규제품질의 제고에 기여할 수 없기 때문이다. 또한 행정규제는 가설을 법령으로 제도화하는 것으로 행정규제가 야기할 결과를 이해하기 위해서는 고도의 전문성을 요구하기 때문이다. 그러므로 행정규제관리체계의 전문성을 운영실태의 차원에서 비판적으로 검토하고 대안을 논의한다.

(1) 행정부 법령안의 규제 포함여부에 대한 판단의 전문성

규제의 개념에 대한 혼동 또는 주관적 이해는 규제관리를 위한 기반인 규제의 등록 및 관리를 부실하게 만든다. 즉, 규제개념에 대한 혼동은 이론적 차원의 문제에 머무는 것이 아니라 규제품질을 높이기 위해 필수적인 규제관리의 체계성을 위협하는 요소이다. 특히 국무총리실 규제개혁실의 담당관의 규제개념에 대한 이해는 매우 중요하다. 법령안의 규제포함 여부의 판단에 대한 최종 전결권자인 경제규제관리관과 사회규제관리관의 규제개념은 규제등록관리의 충실성을 좌우하기 때문이다.

1) 규제여부 판단과 국무총리실 규제개혁실의 전문성 강화

신설·강화규제의 과정에서 행정부의 법령안이 규제를 포함하고 있는지에 대한 판단은 국무총리실의 규제개혁실의 “실무담당자 → 과장 → 규제관리관”의 검토에 의해 결정된다. 위계적 구조를 토대로 증첩적 검토를 거치도록 한 가외적 구조(redundancy)⁷⁴⁾의 결재과정은 판단

74) Martin Landau, Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Over-

의 신중성을 강화한다. 그러나 논란의 여지가 없는 경우에는 큰 문제가 없다. 그러나 규제개념의 이론적 모호성과 실무적 복잡성에 비추어 볼 때,⁷⁵⁾ 규제여부의 판단이 어렵거나 고도의 전문성을 요하는 경우에는 잘못된 판단의 여지가 있는 구조이다. 규제가 아닌 것을 규제라고 판단한 경우는 규제개혁위원회의 심사과정에서 걸러지겠지만 규제임에도 불구하고 규제가 아닌 것으로 판단하게 되면 규제등록체계를 부실하게 만들 것이다.

그러므로 규제개혁위원회에 개념적으로 모호하거나 복잡해서 규제여부에 대한 판단이 어려운 경우에 이를 전문적이고 심층적으로 검토할 수 있는 절차와 기구로의 개편이 필요하다. 대안으로는 첫째, 규제개혁실 내에 규제여부를 전문적으로 검토할 수 있는 소위원회를 구성하여 운영하는 것이다. 계서적 결재구조에 비하여 위원회 구조는 전문적 검토와 신중한 검토를 가능하게 하기 때문이다. 둘째, 규제개혁실의 인사행정에 직위분류제를 도입하여 전문직으로 전환하여 전문성을 강화하는 방안이다. 직위분류제는 순환보직제로 인한 일반직 공무원의 전문성 부족을 보완할 수 있는 고전적 대안이다. 국무총리실 규제개혁실의 인사행정이 직위분류제가 아니라 계급제에 입각한 일반행정직 공무원들에 대한 순환보직제로 운영되고 있어 본질적으로 전문성을 축적해 나갈 수 없는 구조이므로 변화가 필요하다.

2) 상시적 전문가 자문네트워크의 구축

법제처는 정부가 제출하는 법령안에 규제의 포함여부에 대한 규제개혁위원회의 판단을 따른다. 실제에 있어서 “실무가가 정부활동 하나 하나를 두고 그 것이 규제인지 여부를 판단하기에 현재의 규제 개념은 단순히 추상적인 가이드만을 제시해 주고 있을 뿐이어서 현실에서

lap, *Public Administration Review*, vol. 29, 1969.

75) 이혁우, 전계 논문, 343-348면.

규제의 판단에 있어 혼란을 야기 시키고 있는 실정인 것이다”.⁷⁶⁾ 더구나 법령안을 제출하는 중앙행정기관은 규제심사가 본질적으로 정책수단을 제약하므로 규제의 개념적 범위를 상대적으로 좁게 해석하려는 성향으로부터 자유롭지 못하다.⁷⁷⁾ 이를 위해 규제개혁위원회에서는 “행정규제 개념 및 판단기준 개정안(2010.6.10)⁷⁸⁾에서 규제여부를 판단하는 기준을 매우 상세하게 규정하여 규제 포함여부를 판단함에 있어서 정확성과 일관성을 유지하기 위해 노력하고 있다.⁷⁹⁾ 그러나 규제개념의 본질적인 모호성으로 인해 규제개혁실 담당관들이 규제여부의 판단에 어려움을 겪을 경우 학계, 연구기관, 실무경력자들 등 전문가들에게 상시로 자문을 받을 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

(2) 규제심사의 전문성

1) 중앙행정기관의 규제전문성 강화

중앙행정기관의 자체심사가 충실하게 이루어지는지에 대하여 비판적으로 검토해야 한다. 중앙행정기관의 자체심사 결과는 궁극적으로 규제영향분석서에 나타난다. 그러나 규제영향분석서의 작성이 부실하다는 지적⁸⁰⁾과 심지어는 절차적 요식행위에 머물고 있다는 비판이 있

76) 이혁우, 규제의 개념에 관한 소고, 행정논총, 2009, 제47권 3호, 336면.

77) * 규제개념의 모호성과 복잡성과 법령안의 규제여부 판단-> 규제등록체계-> 규제 품질: 이혁우 논문 참고

78) 2010.6.10에 개정된 “행정규제 개념 및 판단기준 개정안”에서는 행정규제기본법령을 근거로 행정규제의 개념 및 범위를 정하고 있다. 행정규제의 주체, 객체, 내용, 형식 등을 구체적으로 유권해석하고 있으며, 실질적으로 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하느냐에 입각하여 규제여부를 판단하는 방향에서 진화시켜가고 있다.

79) 규제개혁위원회에서는 2000년 2월 행정규제 여부를 판단하기 위한 기준을 구체화하여 「행정규제의 판단 및 분류기준」을 마련하였고, 이를 개정하여 2010년 6월에 「행정규제 개념 및 판단기준 개정안」을 제시했다. 규제개혁위원회의 사무국 기능을 수행하고 있는 국무총리실의 규제개혁실은 이를 부·처·청이 제출한 법령안이 규제를 포함하고 있는지 여부를 판단하는 지침으로 활용하고 있다.

80) 김정해·이혜영, 참여정부 규제개혁의 평가, 한국행정학보, 제42권 제2호, 2008, 119-148면; 김태운·정재희·허가형, 한국 정부의 규제영향분석의 수준, 규제연구, 제

다.⁸¹⁾ 중앙행정기관인 부·처·청으로 하여금 규제영향분석을 철저히 하고, 그 결과를 성실하게 규제영향분석서에 반영하여 투명하게 공개하도록 할 수 있는 제도적 장치가 도입되어야 한다. 이를 위해 규제개혁실에서 법령안이 규제를 포함하고 있는지를 검토하여 판단해주는 것과 유사하게, 법령안을 제출하는 중앙행정기관의 규제영향분석의 질을 심사·평가하여 통과한 경우에만 규제개혁위원회의 규제심사를 받을 수 있도록 하는 절차가 도입될 필요가 있다.

또한 중앙행정기관의 법무담당관실의 규제 전문성과 개방성은 아직 미흡한 실정이다. 더구나 법무담당관실의 핵심 기능은 규제품질관리가 아니라 중앙행정기관이 직무를 효율적으로 수행하는데 필요한 법령의 제·개정을 지원하는 것이다. 규제품질관리를 위한 역할은 이러한 법령의 제·개정의 과정에서 발생하는 부수적인 역할이기 때문에 구조적으로 규제품질관리에 소홀할 가능성이 높다. 그러므로 이를 보완하여 중앙행정기관의 법무담당관실에서 자체적으로 규제품질관리에 보다 정성을 쏟을 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 규제개혁위원회에서 중앙행정기관의 규제품질관리의 성과를 정기적으로 평가하는 제도를 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

2) 국무총리실 규제개혁실의 전문성 강화

행정규제안에 대한 규제개혁실의 사전검토가 전문성의 측면에서 충실하게 이루어지고 있는지에 대하여 비판적으로 검토해야 한다. 규제개혁위원회의 본회의 또는 분과위원회의 심사대상인 중요규제에 대한 규제개혁실의 사전검토 결과가 규제개혁위원회에서 수용되지 않는 비율이 상당한 것으로 판단된다. 이는 규제개혁실의 전문성 부족과 밀

17권 제2호, 2008, 133-169면.

81) 전임 규제개혁위원들을 면담(2011.12.01 ~ 2012.01.31)한 결과에 의하면 규제개혁위원회에서 반복적으로 규제영향분석서의 부실과 형식적 작성이 문제로 지적되고 있다고 함.

접한 관계가 있다. 물론 규제개혁실의 전문성이 충분한 경우에도 규제개혁실의 사전검토안과 규제개혁위원회의 의견이 다를 수 있다. 이러한 차이가 정성적인 차원에서 발생하는 것은 바람직한 현상이다. 반대로 사실 정량적 내용이나 논리적인 관점에서 이견이 발생하고 규제개혁실이 규제개혁위원회를 설득할 수 없다면 이는 규제개혁실의 전문성 부족 때문이다.

규제개혁실의 검토의견이 규제개혁위원회에서 수용되지 않는 경우에 양자 간에 보이지 않는 긴장이 형성된다. 이러한 긴장관계가 적절한 수준을 유지할 때는 순기능이 발휘되겠지만 과도하거나 부족할 경우에는 규제품질에 부정적인 영향을 미칠 개연성이 있다. 왜냐하면 과도한 긴장관계는 첫째, 심사대상인 규제의 영향에 관한 정보의 은폐·억제를 조장할 수 있으며, 둘째, 사무국인 규제개혁실과 비상임위원으로 운영되는 규제개혁위원회 간의 불편함을 회피하기 위한 적당주의가 나타날 수 있기 때문이다. 한국 특유의 온정주의적 문화는 이러한 적당주의를 심화시킬 개연성이 크다. 더구나 규제심사안을 제출한 중앙행정기관은 원안동의를 얻어내기 위해 규제개혁실과 규제개혁위원회를 설득하기 위해 적극적으로 행동하는 과정에서 적당주의가 심화될 수도 있다.

이러한 맥락에서 규제개혁위원회와 사무국인 규제개혁실이 적절한 긴장관계를 유지하면서 규제개혁실이 규제개혁위원회의 규제심사를 충실하게 지원하기 위해서는 규제개혁실의 전문성을 높임과 동시에 규제개혁위원회와의 이견을 갈등이 아니라 담론으로 가져갈 수 있는 소통의 구조와 문화 그리고 리더십을 체계화할 필요가 있다.

3) 규제개혁위원회의 전문성 강화

규제개혁위원회의 중요규제에 대한 심사가 법령안을 제출한 중앙행정기관의 자체심사와 이러한 법령안에 대한 규제개혁실의 검토를 조

정·보완하는 역할을 충실히 하고 있는가에 대하여 비판적으로 검토해야 한다. “포획이론”과 “철의 삼각형 모형”이 시사하는 문제를 극복하기 위해서는 규제개혁위원회의 전문성, 중립성, 그리고 독립성의 제고가 필요하다. 독립성을 보장하기 위한 공식제도는 잘 마련되어 있다.

그러나 규제개혁위원들에 대한 이익집단들의 로비에 의해 중립성이 훼손될 개연성이 있다. 이를 막기 위해서는 규제개혁위원들 간에 견제와 균형이 가능하도록 구성되어야 한다. 또한 규제개혁실로부터 독립된 입장에서 규제안을 검토할 수 있는 역량을 규제개혁위원회가 갖추어야 한다. 아쉽게도 현재 규제개혁위원회는 전문위원제, 조사위원제, 그리고 전문연구기관제를 전혀 활용하고 있지 않다. 국무총리실 규제개혁실의 직업관료제적 속성을 무시할 수 없는 상황에서 전문성을 보완함과 동시에 독립적이고 중립적인 관점에서 투입과정을 견제하기 위해서 전문위원, 조사위원, 그리고 전문연구기관을 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

아울러 규제개혁위원회의 담론 분위기를 조성하여 집합지능(collective intelligence)을 높일 수 있는 리더십을 문화로 정착시켜야 한다. 이러한 담론의 문화를 조성하고 유지시키기 위해서는 규제개혁위원회의 위원장, 분과위원장, 그리고 간사를 중심으로 위원회의 회의 진행 방식에 대한 학습조직화가 필요하다. 이를 위해 수시로 리더집단이 규제개혁위원회의 운영에 대한 비판적 검토를 하고, 수렴된 문제에 대하여 본회의에서 위원들의 의견을 수렴하여 대안을 마련해야 한다. 동시에 전 리더집단의 경험을 학습할 수 있는 연찬회 등을 적극 활용할 필요가 있다. 나아가 규제전문가들을 초청하여 워크숍을 개최하여 규제심사의 비전, 미션, 목표의 공유, 그리고 효율적 방법론을 주기적으로 학습할 필요가 있다.

(3) 행정규제관리체계의 일원화와 선진화

국가경쟁력강화위원회의 규제개혁실무추진단은 이명박 정부의 초기에는 적극적으로 활동했으나 후반기로 접어들면서 활동이 약화되었다. 대부분의 규제개혁추진체계는 정권 말기에 유사한 패턴을 보인다. 대부분의 정권 말기에 나타나는 권력누수현상은 규제개혁추진체계를 무력화시키기 때문이다. 이러한 점은 정권 후반기에 규제개혁을 전략적으로 그리고 체계적으로 추진할 수 없게 만든다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 규제개혁추진체계를 이원화하지 말고 행정규제기본법에 의거하여 제도적 안정성, 독립성, 그리고 중립성이 담보된 규제개혁추진위원회를 중심으로 규제개혁추진체계를 통합하는 방안을 모색할 필요가 있다.

끝으로 지식정보화사회에 적합한 행정규제관리체계의 선진화 방안을 제시한다. 규제개혁위원회의 홈페이지에 개설되어 있는 “참여마당->규제건의” 코너에는 2001년 3월에 개설된 이후 2012년 2월까지 약 9300건의가 접수되었다. 현재는 이러한 건의가 소극적으로 활용되고 있다. 정보화기술의 획기적인 발전은 이러한 사이버 공간을 통한 규제건의를 더욱 활성화시킬 것이다. 규제개혁위원회는 정보화 수단을 통해 제시되는 이해관계자, 전문가, 관계단체들의 의견을 보다 적극적으로 규제품질의 개선을 위해 활용할 수 있는 선진적 방안을 강구해야 할 필요가 있다. 나아가 기존규제의 정비를 위해 기존규제의 문제점을 발굴하고 개선방안을 모색하기 위한 민·관·전문가·연구기관이 참여하는 네트워크 거버넌스⁸²⁾를 지식정보화시스템을 활용하여 사이버 공간상에 도입하여 활용할 필요가 있다.

82) 이명석, 거버넌스의 개념화. 한국행정학보, 36(4), 2002, 321-338.

제 2 절 한국의 규제영향분석제도

1. 규제영향분석제도의 법적 근거

행정규제기본법에서는 규제의 투명성, 공정성, 합리성, 그리고 타당성을 확보하기 위하여 다양한 제도를 마련하고 있다. 규제영향분석, 규제영향분석서의 작성, 규제영향분석서의 공표, 그리고 규제실명제가 이에 해당한다.

규제영향분석은 규제가 사회에 미칠 영향에 대한 인문, 사회, 자연, 공학 등 종합적인 연구다. 그야말로 어렵고 고도의 분석 역량을 요구하는 작업이다. 첫째, 우리나라가 지향하는 가치와 철학을 토대로 그리고 현재의 맥락적 여건을 토대로 규제의 바람직성을 연구하는 것이고, 둘째 제도로서 규제가 우리사회 구성원들의 행동을 어떻게 변화시켜 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 논리적이고 사실적인 연구를 하는 것이며, 셋째, 첫째와 둘째의 분석을 토대로 규제의 비용·효과의 측면에서 경제학적 분석을 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 규제영향분석을 규제와 관련된 법령안을 입안하는 과정에서 형식적 또는 절차적 요건을 충족시키기 위해 실시하는 것이라는 인식으로 인해 심층적이고 엄정한 분석을 소홀히 해서는 안 된다.

(1) 규제영향분석서 작성의 의무화 및 공표

행정규제기본법 제7조 제①항은 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함)하고자 할 때 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다고 규정하고 있다. 행정규제기본법 제7조 제①항에 의한 규제영향분석서의 작성을 실행에 옮기기 위해 동법 시행령 제6조 제④항에서 규제개혁위원회는 규제영향분석

서의 작성지침을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하고 있다(변경한 경우에도 동일).

규제개혁위원회는 1999년 4월 처음으로 「규제영향분석지침 및 작성사례」를 만들어 중앙행정기관에 제공하였다. 이후에 지속적으로 보완하여 개정판으로 2004년 4월에 「규제영향분석 및 자체심사 업무지침」, 2006년 2월에 「규제영향분석서 작성매뉴얼」, 2006년 8월에 「규제영향분석 및 자체심사 업무 지침」, 2008년 12월에 「규제영향분석서 작성지침」, 2009년 12월에 「규제영향분석서 작성지침」과 비용·편익 분석 및 비교의 측면에서 이를 보완하기 위하여 2010년 5월에 보충자료를 만들어 제시했다.

그리고 행정규제기본법 제7조 제①항에 의거하여 작성된 규제영향분석서를 입법예고기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 이와 관련하여 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완해야 한다. 그리고 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리결과를 통지할 것을 제②항에서 규정하고 있다. 규제영향분석서의 공표는 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 입법예고기간 동안 공표해야 한다고 동법 시행령 제6조 제③항에 규정하고 있다.

(2) 규제실명제의 채택

행정규제기본법 제7조 제①항과 동법 시행령 제6조 제④항에 의거하여 작성된 규제영향분석서에는 작성에 참여한 국장·과장 또는 이에 상당하는 공무원의 인적사항을 명시하도록 규정하고 있다. 규제영향분석과 규제영향분석서의 작성에 있어서 공무원들의 책무성(accountability)⁸³⁾을 확보하기 위한 장치이다.

83) 책무성은 일종의 책임성으로 넓은 의미의 책임성과 구분된다. 넓은 의미의 책임성(responsibility)은 책무성을 넘어서 정치사회적 차원에서 윤리적 책임과 개인적 차원의 도덕적 책임을 의미한다. 책무성은 규제영향분석서를 작성함에 있어서 공식적으로 요구된 사항을 충실하게 따라야할 법적 책임을 의미한다.

2. 규제심사와 규제영향분석

행정은 의사결정의 연속이다. 행정과정에서 중요한 의사결정을 정책 결정이라고 할 수 있다. 행정규제는 정책결정 중에서도 매우 중요한 정책결정이다. 이미 수차례 언급했듯이 행정목적은 달성하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기로 하는 결정이기 때문이다. 행정규제가 명백하게 공익⁸⁴⁾의 실현을 위해 불가피한 것이라고 하더라도 국민의 권리를 제한하는 결정이거나 국민에게 의무를 부과하는 결정이기 때문에 반드시 법령 등이나 조례·규칙으로 규정하도록 한 것이다. 행정규제관리체계에서 규제심사는 바로 그러한 법령, 행정규칙, 조례, 규칙 등의 제정과정에서 합리성과 타당성을 높이기 위한 정책결정과정에 해당한다.

규제심사는 바로 행정규제의 합리성과 타당성을 심사하는 것이다. 그런데 행정규제의 합리성과 타당성이 무엇을 의미하는가는 이론적으로 매우 모호하고, 결과적으로 규제심사의 실제에서 규제의 합리성과 타당성을 판단하는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 어려움을 감안하여 행정규제기본법 제1조에서는 “불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제”하고, 제5조에서 “국민의 자유와 창의를 존중하며 (불가피하게) 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야” 하며 “국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이” 있도록 해야 하며 “규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의

84) 공익의 개념에 관한 자료는 백완기, 공익에 관한 제 학설의 검토, 『한국행정의 기본문제들』, 나남출판, 1981, 267-292면 참조. 무엇이 “공익”인지에 대한 개념적 논란은 실체설과 과정설로 대별된다. 전자는 공익은 객관적으로 누구나 동의할 수 있는 실체로 존재한다는 주장이고, 후자는 공익의 실체는 상대적이어서 민주적 과정을 통해 사회적 합의에 의해 정해지는 것이기 때문에 결국은 민주적 과정 자체가 공익이라는 주장이다.

범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보 되도록 설정되어야 한다”고 조작적으로 정의하고 있다. 이러한 조작적 정의에도 불구하고 여전히 모호하고 복잡하다.

한 마디로 규제심사과정에서 심사대상이 된 규제안의 합리성과 타당성을 판단하는 것은 지극히 어려운 일이다. 그리고 고도의 전문성과 함께 사회맥락적 합리성을 담보하기 위해 사회적 합의를 요하는 일이다. 규제안만이 아니라 모든 의사결정에서 합리적이고 타당한 결정을 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이런 어려움을 중요시한 정도에 따라 의사(정책)결정모형은 다양하게 나뉜다. 이러한 어려움을 거의 무시한 모형이 합리적 의사결정모형(합리모형: Rational Decision Making Model)⁸⁵⁾이고, 이 어려움에 당면하여 의사결정사안과 관련된 현상의 복잡성·불확실성·모호성과 인간의 인지능력의 한계와 제한된 합리성으로 인해 기대이익을 극대화하는 수준에서가 아니라 만족할 만한 수준에서 의사결정을 한다는 만족모형(Satisficing Model)⁸⁶⁾, 그리고 그 어려움이 매우 심각하여 합리성을 확보하는 것이 불가능하다는 모형이 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)⁸⁷⁾이다.

규제심사가 실제로 어떤 모형에 근접한 모습으로 이루어지는가는 이론적으로는 매우 중요한 사항이지만 문제해결을 위한 실용적 관점에서는 아니다. 실제의 규제심사는 사안에 따라 세 모형 중에 어느 한 모형에 근접한 의사결정을 하게 될 것이다. 실용적 관점에서는 어떤 이론모형이 설명력이 높은가 보다는 당면한 어려움을 어떻게 해서든 극복하고 합리모형에 최대한 근접하게 규제심사가 이루어지도록

85) 관료제 내에서 합리적 의사결정 모형을 비롯한 다양한 의사결정 모형에 관한 논의는 Allison Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, 1971.

86) Herbert A. Simon, *Theories of decision making in economics and behavioral science*. In Herbert A. Simon, *Models of bounded rationality*, The MIT Press, 1982, 287-317.

87) Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly* 17(1), 1972, 1 - 25.

노력하는 것이다. 규제심사과정에서 합리모형에 근접한 정책결정이 이루어지도록 하기 위해 참고하는 핵심 자료가 바로 규제영향분석의 결과를 정리한 규제영향분석서이다.

(1) 규제영향분석의 의의와 목적

규제심사과정에서 공통으로 참고하는 자료는 규제영향분석의 결과를 정리한 규제영향분석서이다. 규제영향분석에서는 “규제담당자들로 하여금 문제해결을 위한 정책대안의 탐색·설계시 규제·비규제 대안을 망라하여 폭넓게 비교검토하고, 규제의 도입이 불가피한 경우에도 규제의 비용·편익, 파급효과, 집행의 실효성 등을 균형있게 고려해야 한다. 즉, 규제영향분석은 최선의 규제대안을 선택·제시토록 하여 합리적 규제 의사결정(regulatory decision-making)을 유도”하는데 그 의의가 있다. 즉, 규제영향분석의 목적⁸⁸⁾은 아래와 같다:

- 가. 합리적 정책결정을 통한 규제의 품질 제고: 다양한 규제 및 비규제 대안의 광범위한 비교검토를 통해 비용·효과적(cost-effective)이고 부작용과 역효과를 최소화하는 품질 높은 최선의 규제대안을 선택할 수 있도록 하기 위함
- 나. 비현실적이고 불합리한 규제의 신설·강화 방지: 문제해결에 대한 기대효과 없이 법·제도상 완결성을 추구하는 규제, 지나치게 획일적·경직적이어서 현실성이 떨어지는 규제, 규제집행능력·자원 부족으로 집행가능성이 낮으나 벌칙만을 강화하는 규제 등을 방지하기 위함
- 다. 규제담당자의 행정 책임성 제고: 규제담당자가 공식적 행정책임은 물론 다양한 차원의 분석을 통해 기존규제의 정책목적 달성도, 규제준수율, 규제비용의 변화 추이 등을 면밀히 검토해 피규

88) 국무총리실, 「규제영향분석서 작성 지침」, 2009, 6면.

제자가 납득가능한 규제대안 설계 및 비규제 대안을 발굴하거나 전환하는 등의 문제해결과 관련된 실질적 행정책임을 이행하도록 하기 위함

(2) 규제영향분석제도의 변천

규제영향분석제도는 1997년 8월 22일 제정되고⁸⁹⁾ 1998년 3월 1일부터 시행한 행정규제기본법을 통해 규제관리(개혁)의 핵심적 수단으로 도입되어 지금까지 4차례 개정되었다. 규제영향분석제도 변경의 핵심은 평가항목의 변경이다.

<표 9> 중요규제를 위한 8개 항목 20개 요소

<ol style="list-style-type: none"> 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성 <ul style="list-style-type: none"> 가. 해결하고자 하는 문제의 내용 및 문제발생의 원인 나. 문제해결을 위한 <u>규제의 필요성</u> 다. 규제의 목표설정 2. <u>규제목적의 실현가능성</u> <ul style="list-style-type: none"> 가. 국민·기업·단체 등의 반대 기타 사회적 제약요소 나. 기술수준 기타 행정환경에 비추어 본 실현가능성 3. 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부 <ul style="list-style-type: none"> 가. 기존규제로 대체가 가능한 지 여부 나. 규제 아닌 다른 방법으로 목적을 달성할 수 있는 지 여부 다. 유사한 기존규제와의 중복 여부 4. 규제의 비용과 편익의 비교분석 <ul style="list-style-type: none"> 가. 규제의 경제·사회적 비용의 분석 나. 규제의 경제·사회적 편익의 분석 다. <u>비용·편익의 비교 및 검토</u> 5. 경쟁제한적 요소의 포함여부 <ul style="list-style-type: none"> 가. 공정한 시장경쟁을 제한하는 요소의 포함여부 나. 기업활동 저해요소의 포함여부

89) 「행정규제 및 민원사무기본법」을 1997년 8월 22일에 「행정규제기본법」과 「민원사무처리에 관한 법률」로 분리하여 제정했다.

- 6. 규제내용의 객관성과 명료성
 - 가. 규제기준과 절차의 명확성·일관성·이해용이성
 - 나. 규제의 법적근거 및 존속기한의 타당성여부
 - 7. 행정기구·인력 및 예산의 소요
 - 가. 규제의 집행을 위한 조직·인력 및 예산의 소요 판단
 - 나. 기존조직과 인력 및 예산으로 대체가 가능한 지 여부
 - 8. 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정성
 - 가. 구비서류와 처리기간의 적정성
 - 나. 처리기관 및 처리절차의 적정성
- * 밑줄 친 부분은 통합·단순화 모형의 평가항목에 해당하는 부분

도입 당시에는 모든 규제에 대하여 규제영향분석을 반드시 실시하도록 했다. 중요규제는 8개 항목 20개 요소에 대하여 모두 분석해야 한다. 비중요규제의 경우에는 간이 규제영향분석으로 최소한으로 필요한 5개 항목에 대해서는 반드시 분석해야 하지만 그 외 다른 항목들은 생략할 수 있도록 했다. 규제영향분석의 8개 항목 20개 요소(행정규제기본법 시행령 1998.2.24 제6조 제①항)와 비중요규제를 위한 간이 규제영향분석 5개 항목은 <표 9> 그리고 <표 10>과 같다.

<표 10> 비중요규제를 위한 5개 평가항목

- 1. 규제의 필요성
- 2. 규제목적의 실현가능성
- 3. 규제의 비용과 편익의 비교
- 4. 규제내용의 객관성과 명료성
- 5. 규제집행의 적정성

2006년 3월 31일 행정규제기본법 시행령의 개정을 통해 동법 시행령 제6조 제①항을 삭제하고, 2006년 6월 23일 규제개혁위원회에서 종전의 8개 항목 20개 요소에 대한 분석에서 3개 항목 8개 요소로 통

합·단순화하는 개선방안을 의결했다. 그리고 동 시행령 제③항에 “중앙행정기관의 장은 법 제7조제1항에 따라 작성한 규제영향분석서를 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 입법예고기간 동안 공표하여야 한다”는 조항을 신설했다. 지식정보화시대로의 변화에 맞춰 관보만이 아니라 부처 인터넷 홈페이지에 게시하도록 하여 대국민 공표의무를 강화하였다. 또한 규제개혁위원회의 규제심사과정에서 규제영향분석서를 더욱 유용하게 활용하기 위해 입안부처에서 직접 보고하도록 하였다.

<표 11> 규제영향분석의 평가 항목 및 요소

기존의 평가 항목 및 요소	조정된 평가 항목 및 요소
<p>1. 규제의 필요성 및 목표</p> <p>1-가. 규제의 신설 또는 강화의 필요성</p> <p>1-나. 규제의 목표 및 기대효과</p> <p>1-다. 규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계</p>	<p>1. 규제의 필요성</p> <p>1-1. 문제정의(배경과 원인)</p> <p>1-2. 규제 신설·강화의 필요성</p>
<p>2. 규제의 비용·편익 분석 및 비교</p>	<p>2. 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교</p> <p>2-1. 규제대안의 검토</p> <p>2-2. 비용·편익 분석과 비교</p>
<p>3. 규제내용의 적정성 및 실효성</p> <p>3-가. 경쟁에 미치는 영향</p> <p>3-나. 규제의 명료성</p> <p>3-다. 이해관계 협의</p> <p>3-라. 집행상 예상 문제점</p>	<p>3. 규제내용의 적정성 및 실효성</p> <p>3-1. 규제의 적정성</p> <p>3-2. 이해관계자 협의</p> <p>3-3. 규제집행의 실효성 (집행자원과 능력)</p>

요약하건데 규제심사의 효율성을 제고하기 위하여 규제영향분석의 항목을 간소화해 온 것이 1998년 행정규제기본법을 도입해 온 이후 지속적인 흐름이었다고 볼 수 있다. <표 11>은 규제영향분석의 평가 항목과 요소가 통합되어 줄어든 것을 보여주고 있다. 이러한 간소화가 규제관련 법률안의 입안부서의 규제영향분석 역량부족을 반영한 것인지 아니면 행정효율성의 제고를 위한 것인지는 분명하지 않다.

3. 규제영향분석서의 내용과 형식

(1) 분석대상 규제의 개요

분석대상 규제의 개요는 아래의 내용을 주어진 서식에 맞춰 기입한다. 【분석대상 규제의 개요】의 서식은 규제등록을 위한 기본정보를 담고 있으며, 점진적으로 개선되어 왔다.

- ① 규제사무명: 규제영향 및 규제영향분석서의 작성은 규제등록단위 별로 실시하고, 심사요청한 규제의 내용을 잘 대변할 수 있는 사무 명칭을 부여함.
- ② 규제의 구분(규제의 유형분류): 첫째, 신설규제, 기존규제 강화, 내용심사, 존속기한 연장 중 하나로 구분함. 둘째, 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 중 하나로 구분함.
- ③ 소관 부처 및 작성자 인적사항: 소관 부처명·부서명을 명기하고, 규제영향분석서를 작성한 실·국장 및 과장급의 직책 및 인적사항을 기재함. 외부용역이 있는 경우 외부용역 관련자의 인적 사항을 기재함.
- ④ 근거법령
- ⑤ 피규제집단 및 이해관계자: 유형(피규제자명), 인원수 또는 규모, 의견수렴방식, 의견내용을 적시해야 함.

- ⑥ 규제존속기한: 미설정시에는 그 사유를 기재하고, 5년 범위 내에서 설정함.
- ⑦ 현행규제 및 신설(강화)규제의 내용
- ⑧ 규제체계도: 당해 규제와 관련 있는 규제체계, 주된 규제 및 근거법령 등을 도표 또는 그림으로 작성함.

<표 12> 분석대상 규제의 개요 서식

1. 규제사무명 등	등록번호				
	규제사무명				
2. 구 분	등록변경사유		등록단위		
	성격별분류		유형/구분		
3. 소관부처 및 작성자 인적사항	소관부처		제안부처		
	담당부서		처리기관		
	작성자 인적사항				
4. 근거법령명 등					
5. 피규제집단 및 이해관계자	유 형		인원수 또는 규모	의견 수렴방식	의견 내용
	피규제자				
	이해관계자				
	관련부처				
6. 규제존속기한					
7. 종전규제 및 신설(강화)규제의 내용					
8. 규제체계도					

(2) 분석내용: 3개 항목 8개 요소

규제영향분석서는 아래의 내용을 자유로운 형식으로 서술한다.

항목 ①: 규제의 필요성

○ 문제정의(배경과 원인):

- 규제 신설·강화의 배경으로서 문제 또는 경위를 기술함.
- 문제를 인과관계 차원에서 분석하여 기술(직·간접적 원인을 구분하여 기술)함.
- 문제의 심각성 또는 시급성과 관련된 객관적 자료를 제시함.

○ 규제의 신설·강화의 필요성:

- 정부개입의 불가피성을 기술함: 시장실패와 시장자율에 의해서는 문제가 해결될 수 없는 상황을 객관적이고 인과적으로 기술함.
- 기존규제의 부적절성 및 불충분성을 기술함.
- 비규제대안의 부적절성 또는 불충분성, 국내외의 유사사례 등을 소개함.

항목 ②: 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교

○ 규제대안의 검토:

- 규제목적의 수단으로서 복수의 대안을 제시해야 함.
- 제시된 대안을 규제방식(명령지시 대 시장유인, 포지티브 방식 <원칙적 금지·예외적 허용> 대 네거티브 방식 비교 <원칙적 허용·예외적 금지>, 투입규제 대 성과규제, 정부의 일방적 규제 대 자율규제)의 차원에서 비교해야 함.

- 시장<공정>경쟁에 미치는 영향, 중소기업에 대한 정책적 배려, 국제무역 및 투자규범과의 상충성, 다양한 의무이행방법 등에 대하여 검토한 내용을 제시해야 함.

○ 비용·편익 분석과 비교:

- 규제로 인한 사회적 비용과 편익을 세부항목으로 분류하여 가급적 계량화하여 제시해야 함.
- 비용과 편익의 추정 및 측정 방법을 소개하고, 비용과 편익의 비교의 결과를 기술해야 함.

항목 ③: 규제내용의 적정성 및 실효성

○ 규제의 적정성:

- 문제의 심각성과 함께 국내외 유사사례, 국제적 기준, 비례의 원칙 등의 차원에서 규제정도의 적정성에 검토 결과를 기술함.
- 구비서류·처리절차·관리감독·보고절차 등의 차원에서 적정성에 대한 검토 결과를 기술함.
- 피규제자의 규제준수비용 차원에서 검토한 결과를 소개해야 함.

○ 이해관계자의 협의:

- 관련 부처협의 및 입법예고과정에서 제기된 피규제자·이해관계자·관련기관, 전문가 등의 의견을 소개해야 함.
- 이해관계자들과의 협의 방식을 기술(협의방법, 일시, 장소 등)하고, 제시된 의견에 대한 검토 및 반영내용을 밝혀야 함.

○ 규제집행의 실효성:

- 규제의 효율적 집행가능성을 검토하고 및 근거를 제시해야 함(기술적 검토, 행정인력 및 예산 차원의 검토, 위임에 의한 집행의

경우 인력과 예산의 지원 계획 및 가능성, 기존규제가 있을 경우 그 규제의 집행실적 및 규제준수율에 대한 조사·소개).

<표 13> 규제영향분석에서 고려해야 할 사항⁹⁰⁾

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
2. 규제목적의 실현가능성
3. 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부
4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담해야 할 비용과 편익의 비교분석
5. 경쟁제한적 요소의 포함여부
6. 규제내용의 객관성과 명료성
7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
8. 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 중의 적정성

(3) 규제영향분석서의 작성과정 및 활용

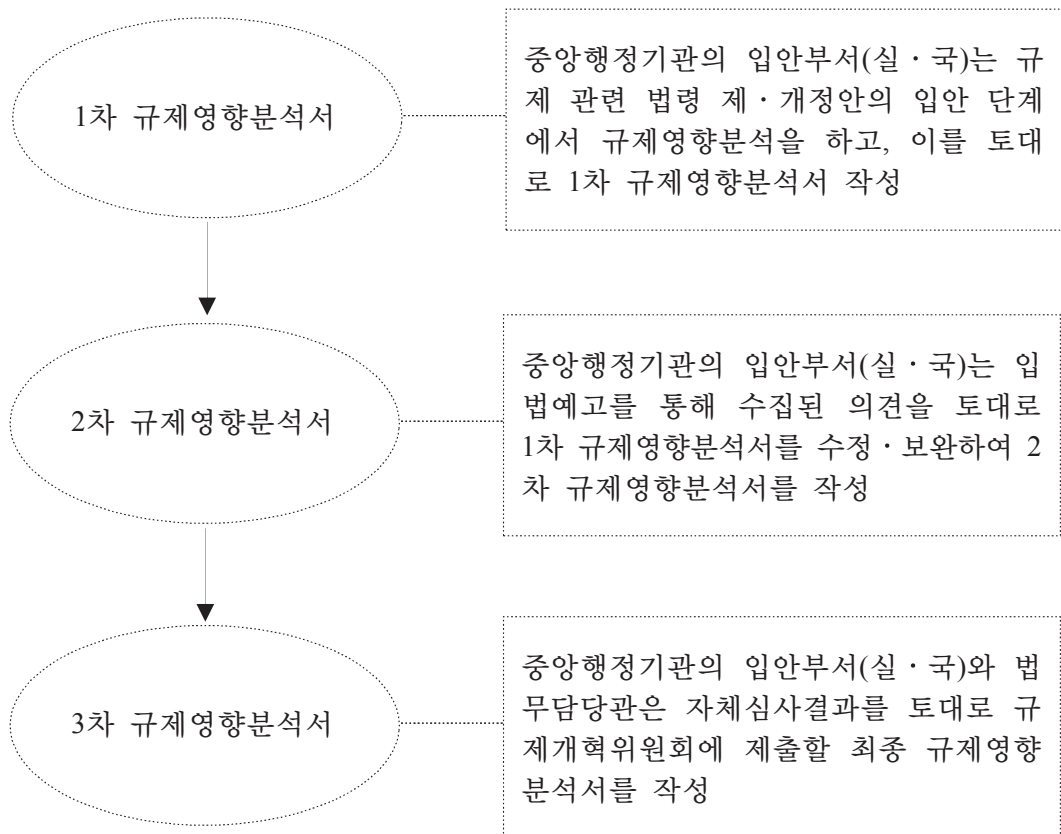
부처의 규제관련 법령의 입안부서에서는 정책입안 단계에서 정책목적 달성을 위해 규제의 신설 및 강화의 필요성, 외국사례의 조사, 대안 등의 비교 검토, 관계부처와 협의 등을 중심으로 규제영향분석을 한다. 이러한 규제영향분석의 결과를 토대로 입안부서는 1차 규제영향분석서를 작성한다.

1차 규제영향분석서는 입법예고 기간 중에 피규제자, 이해관계인, 관계부처, 관련 연구기관, 전문가 등이 신설·강화규제안을 검토하고 의견을 제출하는데 참고자료로 활용된다. 부처의 규제개혁 전담부서(법무담당관)는 법령 제·개정안의 입법예고시에 1차 규제영향분석서를 함께 공표하고, 국무총리실 규제개혁실(규제개혁위원회)에 입법예고안

90) 행정규제기본법 제7조 제①항

과 규제영향분석서를 송부한다. 입안부서는 입법예고의 과정에서 제기된 의견을 수렴하여 1차 규제영향분석서를 수정·보완한 2차 규제영향분석서를 작성하여 소속 중앙행정기관의 자체심사위원회에 심사를 의뢰한다.

<그림 16> 규제영향분석서의 작성과정



2차 규제영향분석서는 자체심사위원회의 심사과정에서 중요한 참고자료로 활용된다. 입안부서는 소속 중앙행정기관의 자체심사 결과를 토대로 2차 규제영향분석서를 수정·보완하여 최종 규제영향분석서를 작성한다. 소속 부처의 규제개혁 전담부서(법무담당관)는 규제개혁위원회에 신설·강화규제의 심사를 요청할 때 3차 규제영향분석서를 첨부

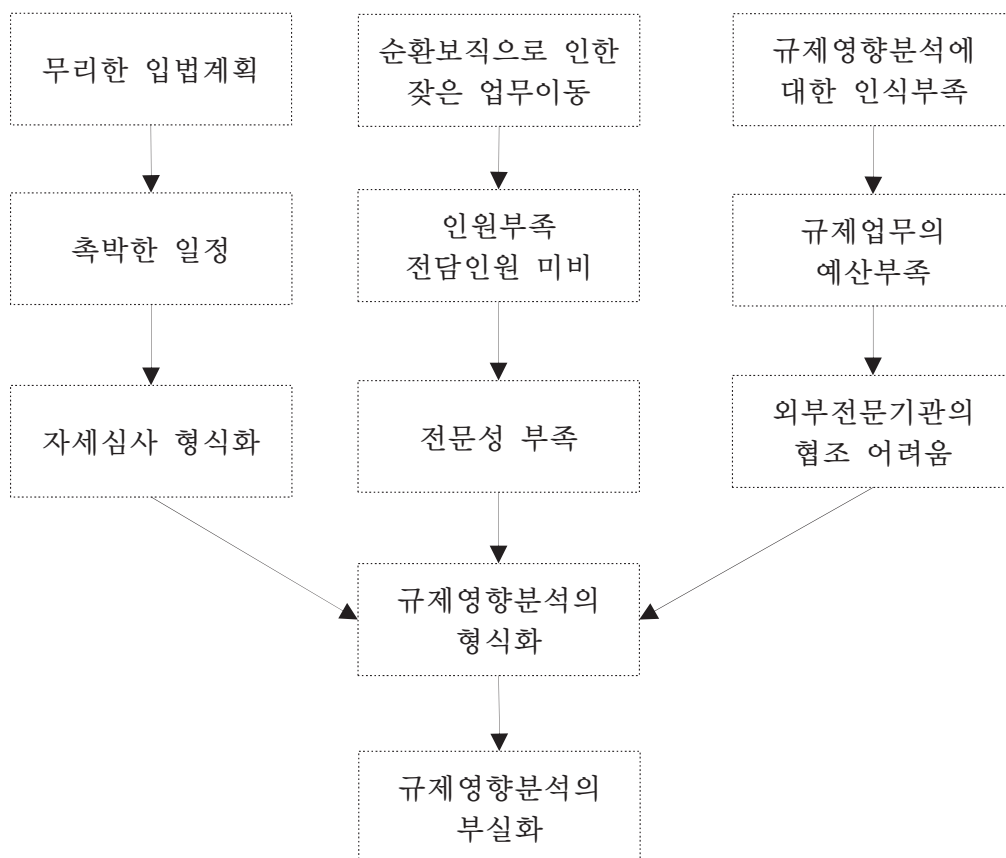
하여 심사를 요청한다. 3차 규제영향분석서는 국무총리실 규제개혁실에서 규제심사안에 대한 검토보고를 할 때 중요한 참고자료로 활용된다. 또한 규제개혁위원회에서 규제심사를 위한 참고자료로 활용될 뿐만 아니라 규제영향분석이 충실히 되었는지를 심사할 수 있도록 원문 그대로 규제개혁위원들에게 제공되어야 한다.

4. 규제영향분석제도의 문제점과 대안

행정규제관리체계의 분석에서 지적된 규제심사의 질을 위협하는 핵심적인 문제는 전문성의 부족이다. 이는 결국 인적 자원의 전문성 부족과 아울러 구조적 문제에서 비롯되는 것이다. 그리고 그러한 문제들은 규제영향분석의 문제점으로 전환된다.

여기서 반드시 지적해 뒤야 할 문제는 인적 자원의 전문성 부족은 행정관리체계의 구조에 의해 보완될 수 있지만 구조의 문제는 오히려 가지고 있는 인적 자원의 역량마저 훼손시킨다. 예를 들면 아웃소싱은 인적 자원의 전문성 부족을 외부 전문인력이나 전문기관을 활용함으로써 보완하는 구조적 대안의 전형이다. 또한 학습조직화를 통해 기존 인력의 전문역량을 배가시킬 수 있다. 그러나 아무리 우수한 인적 자원들을 가지고 있더라도 구조적으로 행위자들을 고립시키거나 배타적이고 비협력적이며 정보공유를 억압하여 상호학습을 억제하는 공식·비공식 구조는 행정규제관리체계의 전문성을 심각하게 훼손한다. 예를 들면 규제영향분석에 대한 인식부족과 같은 문화구조적 특성인 형식주의⁹¹⁾는 관료제에서 흔히 나타나고 있는 것으로 규제영향분석의 질을 저하시키는 심각한 요인이다.

91) 김해동, 한국공무원의 형식주의적 태도에 관한 연구, 행정논총 12(1), 1974, 40-59면; 백완기, 한국의 행정문화, 고려대학교 출판부, 1981; 박통희·김동환, 딜레마와 형식주의, 한국행정학보, 25(4), 1992.

<그림 17> 규제영향분석서 작성의 문제점 개요⁹²⁾

규제개혁위원회는 이러한 문제점을 <그림 17>과 같이 요약하여 제시하고 있다. 시간·전문인력·예산의 부족을 핵심적인 문제로 지적하고 있다. 시간과 전문인력의 부족도 결국은 예산의 문제로 치환된다는 점을 고려할 때 규제개혁위원회는 규제영향분석의 질을 높이기 위해서는 보다 많은 예산이 필요함을 주장하는 것이다. 그러나 이 보고서에서는 추가예산을 최소로 요구하는 대안을 구조적으로 모색하는데 초점을 둔다. 예산의 증액을 동반하는 대안은 그만큼 정치적으로 실효성이 낮기 때문이다.

92) 규제개혁위원회, 「규제영향분석서 작성 지침」, 2005, 16면.

(1) 규제심사의 진입조건으로서 규제영향분석서의 충실성에 대한 평가절차의 신설

규제영향분석서의 질적 수준은 전반적으로 매우 낮고, 개선의 여지도 미약한 것으로 평가되고 있다. 규제의 필요성과 외부자문에 대해서는 비교적 잘 분석되고 있는 반면에 비용·편익분석, 규제대상의 규모에 따른 배분적 정의, 규제(정부개입)의 정당성, 규제의 장기적 영향을 분석하기 위한 할인율의 활용, 규제의 이행 방안 및 수준과 사회경제적 부담에 대한 분석 등에 대한 분석의 수준은 매우 낮은 것은 물론 비용·편익분석과 기업의 규모에 따른 배분적 정의에 대한 분석을 제외하고는 해가 거듭될수록 오히려 더욱 낮아지고 있는 것으로 평가되었다.⁹³⁾

그런데 규제영향분석의 질적 수준이 낮기 때문에 규제영향분석서의 질적 수준이 낮은 것인지, 아니면 규제영향분석은 제대로 되고 있으나 규제영향분석서의 작성이 부실하여 나타난 결과인지를 짚어 볼 필요가 있다. 첫째, 규제영향분석의 역량 부족으로 분석결과가 부실하여 규제영향분석서가 부실한 경우이다. 둘째, 규제안의 입안 부·처·청이 규제영향분석의 결과를 전략적으로 활용하는 과정에서 규제영향분석서가 인위적으로 부실하게 작성되는 경우이다. 셋째, 행정력의 부족 또는 형식주의로 인하여 규제영향분석서가 부실하게 작성될 수도 있다.

특히 현재는 입법예고를 통한 규제영향분석 결과의 공개과정에서 이해당사자, 관계기관, 전문가, 연구기관 등이 어떤 의견을 어떤 강도로 제기했고, 이러한 의견이 규제영향분석에 어떻게 반영되었는지를 알 수 없다. 그 이유는 규제영향분석서에 이의제기 내용이 극도로 간단하게 정리되어 제시되고 있기 때문이다. 이를 보완하기 위해 그러한

93) 김태운·정재희·허가형, 한국 정부의 규제영향분석의 수준, 규제연구, 제17권 제2호, 2008, 153-166면.

의견들을 규제영향분석서에 상세하게 기술할 것을 요구하는 것이 어느 정도의 행정비용을 추가하게 될 것인지 그리고 그러한 상세한 기술이 규제심사에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 연구가 필요한 시점이다. 이러한 연구 없이 규제영향분석서의 작성지침을 지속적으로 간소화시켜 나가고 있는 것은 문제로 지적되어야 한다.

어떤 이유에서든 규제심사의 핵심인 규제개혁위원회의 입장에서는 부실한 규제영향분석서는 규제심사의 질을 저해한다. 첫째의 경우에 대안은 행정규제관리시스템의 중요 행위자인 부·처·청의 규제영향분석 전문역량을 강화하는 것이다. 첫째와 둘째의 문제점을 해소할 수 있는 대안은 규제심사에 착수하기 위한 전제조건으로 규제영향분석서의 충실성을 심사하는 절차를 신설하는 것이다. 그리고 이러한 심사를 통과한 경우에만 규제개혁위원회가 규제심사를 시작하는 시스템의 도입이 필요하다. 즉, 정부의 법령안에 대한 심사의 전제조건으로 행정규제기본법에서 규제심사를 요구하는 것과 동일한 절차를 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

규제영향분석서의 질에 대한 평가에서 점검해야 할 점은 <그림 16>의 1차, 2차, 3차를 거치면서 규제영향분석이 심화되어 규제영향분석서가 질적으로 향상되었는지를 체크하는 것이다. 첫째, 규제영향분석서에 입법예고의 과정에서 제기된 의견 및 이러한 의견이 규제안에 어떻게 반영되었는지를 알 수 있도록 작성되었는지를 검토해야 한다. 둘째, 자체심사에서 제기된 의견과 이러한 의견이 규제안에 어떻게 반영되었는지를 알 수 있도록 규제영향분석서가 작성되었는지를 검토해야 한다. 그리고 마지막으로 규제영향분석서가 규제심사과정에서 참고자료로 최소한의 가치가 있는지에 대한 총체적 평가를 통해 “합격(satisfied) 또는 불합격(unsatisfied)”의 판정을 내려야 할 것이다.

(2) 기존규제의 완화와 폐지에 대한 규제영향분석

행정규제기본법 제7조 제①항에서는 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함)하고자 할 때에만 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있다. 그런데 행정규제의 품질관리에 영향을 미치는 규제변경은 <표 14>에서 보여주듯이 세 영역이 존재한다.

<표 14> 규제영향분석이 요구되는 잠재 영역

신설 규제	기존규제의 정비	
	강 화	완화 또는 폐지
행정규제기본법 제2장 동법 시행령 제2장	행정규제기본법 제2장 동법 시행령 제2장	행정규제기본법 제3장 동법 시행령 제3장

이미 논의했듯이 20세기 후반에 행정국가화로 인해 행정규제가 과도하다는 시대적 인식이 지배적이었다. 이러한 신자유주의적 인식이 신설규제와 기존규제의 강화에 대하여 공식적으로 규제영향분석제도를 도입하게 한 배경이다. 반면에 묵시적으로 기존규제의 완화와 폐지는 모두 공익(public good)⁹⁴⁾에 부합하는 것으로 간주하고 규제영향분석제도를 도입하지 않고 있다. 그러나 기존규제의 완화와 폐지가 모두 공익에 부합한다는 전제는 매우 위험한 가설이다.

그러므로 규제개혁 또는 기존규제의 정비의 과정에서 규제의 완화 또는 폐지로 인해 어떤 결과가 발생했는지에 대한 조사·분석이 요구된다. 기존규제의 완화 또는 폐지로 인해 부작용이 발생하여 재도입하는 시행착오의 사례를 검토해 기존규제의 완화와 폐지의 경우에 규

94) 백완기 전계서 참조.

제영향분석을 실시할 필요가 있는 조건을 밝혀내야 한다. 그리고 이러한 조건을 갖춘 기존규제의 완화와 폐지에 대하여는 규제영향분석을 신설·강화규제와 동일하게 하도록 행정규제기본법령을 정비할 필요가 있다.

(3) 규제영향분석의 항목과 요소의 재조정

규제영향분석의 항목·요소가 1998년 행정규제기본법이 도입될 당시에 비하여 점차적으로 간소화되어 왔다. 규제영향분석의 평가 항목·요소가 8개 항목 20개 요소에서 3개 항목 8개 요소로 축소되었다. 1998년 3월 1일부터 2006년 6월 30일까지 8개 항목 20개 요소에 대한 규제영향분석을 8년 3개월 간 시행한 경험을 토대로 개정하여 2006년 7월 1일부터 지금까지 5년 8개월 동안 통합·단순화한 3개 항목 8개 요소로 규제영향분석을 해오고 있다. 이러한 간소화는 행정규제관리체계의 인적·물적 역량을 중심으로 한 현실적 여건에 맞게 규제영향분석의 심도를 완화한 것이다. 그러나 이러한 간소화가 과연 규제영향분석의 질에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 검토가 필요하다. 즉, 어떤 평가체계가 규제의 합리성과 타당성을 제고하는데 더 적합한지에 대한 비교분석이 필요하다.

기존에 축적된 경험적 자료를 토대로 이러한 변경이 규제영향분석의 질에 어떤 영향을 미쳤는지, 규제심사에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 궁극적으로 규제품질에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석해 규제영향분석의 평가 항목·요소를 재조정할 필요가 있다.

제 5 장 입법평가

제 1 절 입법평가의 필요성, 의의 및 목적

1. 입법평가의 필요성

(1) 법률안의 양적 증가에 대응하여

현대사회에 있어서 대부분의 국가들은 복잡해진 생활관계를 법령으로 규율하고 있다. 즉, 현대국가에 있어서는 법률의 홍수 또는 법규의 과잉화(Normenflut)와 일상생활의 법규화(Verrechtlichung der Lebenswelt)로 표현되는 바와 같이 많은 법령이 양산되고 있으며, 법률의 인플레이(Gesetzesinflation)현상이 보일 정도로 우리는 수많은 법령에 둘러싸여 생활하고 있다.⁹⁵⁾ 또한 이들 법령은 수적으로도 많을 뿐만 아니라, 법률조항은 복잡(Paragrafendicht)하고 이해하기 어려운 양상을 보이고 있다. 즉, 복잡하고 수많은 규정을 지닌 많은 법률이 존재한다는 것이며, 우리의 거의 모든 일상생활은 이들 법령에 의하여 규제되고 있다.⁹⁶⁾ 우리나라의 경우에 2012년 2월 15일 현재 시행되고 있는 법률은 1,221개이고, 법률의 시행령과 시행규칙에 해당하는 대통령령과 총리령 및 부령은 각각 1,452개와 48개 및 1,105개이다. 행정기관의 훈령, 고시, 예규 등의 하위 행정입법과 조례와 규칙 등의 자치입법을 포함하면 그 수는 헤아리기 힘들다. 국회가 입법권을 지니는 법률만 하더라도 대한민국 정부수립 이후 공포된 법률의 수는 11,244건이고, 대통령령은 23,597건이나 된다.

제출되는 법률안의 수를 보더라도 대한민국 정부수립 이후 1980년대 중반까지도 많지 않았다. 입법부나 사법부에 비하여 행정부의 권

95) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구, 제2집, 2002, 56-57면.

96) 홍완식, 법령의 현황과 입법의 원칙, 국회도서관보, 2004. 6, 70면.

력이 강한 시기에 국회의 활성화는 기대하기 어려웠으며, 이 시기의 국회는 거수기나 통법부라고 부르기에 적당했다. 정치적으로는 민주화 시기이고, 헌법적으로는 1987년 헌법 개정 이후이며, 국회의 의회 기로는 제13대 국회 이후에 국회가 점차로 활성화되더니, 제15대 국회 이후에는 제출되는 법률안의 수가 눈에 띄게 증가하였고, 제17대 국회 이후에는 국회에 접수되는 법률안의 수가 폭증하였다. 제15대 국회에서는 1,951건이었던 법률안제출 건수가, 제16대에는 2,507건, 제17대에는 7,489건으로 기하급수적으로 늘어났다. 이러한 법률안 증가 추세는 제18대 국회에 들어와서도 폭증하여, 2012년 2월 15일 현재 13,837건의 법률안이 국회에 접수되었다.⁹⁷⁾

<표 15> 제1대 국회부터 제18대 국회까지의 의원발의 법률안과 정부 제출 법률안 비교⁹⁸⁾

시기 구분 (연도)	전 체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출 건수	가결 건수	가결률	제출 건수	가결 건수	가결률
제헌국회(48-50)	234	89	43	48%	145	106	73%
제2대(50-54)	398	182	77	42%	216	137	63%
제3대(54-58)	410	169	72	43%	241	85	35%
제4대(58-60)	322	120	31	26%	202	44	22%
제5대(60-61)	296	137	30	22%	159	40	25%
국가재건최고회의(61-63)	1,162	554	514	93%	608	501	82%
제6대(63-67)	658	416	178	43%	242	154	64%
제7대(67-71)	535	244	123	50%	291	234	80%
제8대(71-72)	138	43	6	14%	95	33	35%
제9대(73-79)	633	154	84	55%	479	460	96%
제10대(79-80)	129	5	3	60%	124	97	78%
국가보위입법회의(80-81)	189	33	33	100%	156	156	100%

97) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp>) 참조.

98) 국회사무처에서 2004년에 발간한 의정자료집을 기초로 하고, 법률안의 처리에 관한 국회사무처 의안정보시스템의 의안통계 <http://likms.assembly.go.kr/bill>를 반영하여 재구성한 자료임.

시기 구분 (연도)	전 체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출 건수	가결 건수	가결률	제출 건수	가결 건수	가결률
제11대(81-85)	489	202	83	41%	287	257	90%
제12대(85-88)	379	211	66	31%	168	156	93%
제13대(88-92)	938	570	171	30%	368	321	87%
제14대(92-96)	902	321	119	37%	581	537	92%
제15대(96-00)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대(00-04)	2,507	1,912	514	27%	595	431	72%
제17대(04-08)	7,489	6,387	1,350	21%	1,102	563	51%
제18대(08-12. 2. 15)	13,837	12,144	1,567	13%	1,693	678	42%

이러한 법률안 제출건수의 증가추세가 계속된다면 제18대 국회 말까지는 약14,000여건의 법률안이 제출되게 될 것으로 예측할 수 있다. 이러한 법률안의 양적 증가와 함께 관찰되는 현상은 법률안 가결율의 저하이다. 정부제출 법률안의 가결율은 15대는 82%, 16대는 72%, 17대는 51%, 18대는 42%로 점차 줄고 있지만 40%대를 유지하고 있지만, 의원발의 법률안의 가결율은 15대는 40%에서 16대는 27%, 17대는 21%, 18대는 13%에 이르고 있다. 의원발의 법률안의 절대적인 수가 많아졌기 때문에 가결율의 저하가 반드시 법률안의 질적 저하로 연결된다고는 할 수 없지만, 입법절차의 지체와 법률안의 질적 저하에 대한 우려가 있는 것은 사실이다. 특히 법규범을 도구적 수단으로 특정 효과만을 지향하고자 하는 효율성에만 집착하는 법령을 입법하는 등의 입법경향은 양의 문제뿐 아니라 질의 문제에도 영향을 주고 있다. 그리하여 불필요·부적합·부정합적인 규범의 증가는 법규범과 법체계의 질적 저하를 초래하고 있다. 또한 국민생활에 대한 법규범의 과도한 개입과 국민이 알 수 없는 법률이나 이해하기 곤란한 법률로 인하여 법적 안정성과 예측가능성의 면에서도 문제를 낳고 있다.⁹⁹⁾ 이

99) 박영도, 최근의 입법경향과 입법의 선진화를 위한 과제, 동아법학, 제50호, 2011. 2, 69면.

와 같이, 국회에 제출되는 법률안의 급증은 일단 입법부가 사회적 의제와 갈등을 대화와 타협으로 해결하는 공론의 장으로서의 역할을 제대로 수행하고 있다는 지표로서 긍정적으로 평가할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 그러나 이를 마냥 반길 수만은 없는 이유도 여러 가지가 있다. 우선, 이렇게 많이 제출되는 법률안이 위원회 심의 과정의 부담을 야기하여 법률안의 신속한 통과를 어렵게 하고 장기미처리 법안을 양산하고 있는 실정이다.¹⁰¹⁾ 다음으로는, 의원발의 법률안의 경우 사회문제에 대한 해결방안을 신속하게 법제화한다는 장점이 있으나, 현재 국회 내에서 법률안이 마련되어 접수되기에 이르기까지의 절차를 볼 때, 정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안은 해당 입법이 사회 전반에 미치는 영향에 대한 폭넓고, 깊이 있는 검토가 힘들어 입법 품질이 떨어진다는 점이 문제시 될 수 있다. 정부는 부처에서 입안하는 단계에서 정책연구용역 등을 통해 상당히 심도 있는 검토를 거치며, 그 이후에도 법률안을 국회에 제출하기 전에 “관련부처 논의→ 법제처 심사→ 국무회의”의 과정을 거치며 문제가 될 수 있는 요소들을 걸러내게 된다. 반면에 국회의원은 10인 이상의 동의만으로 법률안을 발의할 수 있고, 국회의원 발의 법률안의 경우 입법예고 등의 절차가 의무화되어 있지 않으며, 정부와 협의·조율하는 경우도 드물고, 해당 입법의 영

100) 유사한 맥락에서 박영도는 “의원입법을 통하여 행정측에게 사회 가운데 어떠한 정책상의 이슈가 있으며 그에 관하여 국민이 어떠한 요구를 가지고 있는지를 인식하게 되는 계기가 될 수 있다. 즉, 의원입법은 사회와 행정의 매개로서 사회의 다양한 욕구를 행정정책에 반영하게 되는 역할을 하는 것이다. 이와 같은 의원입법은 국민을 대표하는 의원에게 사회의 다양한 정보와 이해관계에 관한 요구가 Input되어, 그것을 국회의 장에서 문제해결에 필요한 Agenda로서 설정하고, 각각의 정책이 의회를 통하여 발신·정보공개 되어 궁극적으로는 그 선택이 국민유권자에게 담보된다는 의회 자체에 요구되는 기능을 대체하는 것이 가능한 것이다. 이러한 기능이 실현됨으로써 의회는 비로소 사회의 다양한 이익의 통합기능을 높일 수 있는 것이다.”라고 한다. 박영도, 의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안, 공법연구, 제34집 제3호, 2006, 108면.

101) 2012년 2월 15일 기준 제18대 국회의 미처리법률안은 6,633건에 이른다. 국회의안정보시스템 참조.

향을 받을 이해관계자들과의 심도 있는 논의과정도 생략되기 일쑤여서, 정부제출 법률안과 비교할 때 충분한 검토 없이 발의되고 있다는 지적을 받고 있다.¹⁰²⁾ 그 결과 의원발의 법률안이 국회에서 가결되는 비중은 정부제출 법률안의 가결률에 비하여 훨씬 낮으며, 그것도 의회기가 갈수록 낮아지고 있다.¹⁰³⁾ 이러한 상황에서 입법영향분석이 도입된다면 국회의원들은 해당 입법의 영향에 대하여 사전에 보다 면밀히 분석한 다음 이를 충분히 고려하고 반영하여 법률안을 수정한 다음 발의할 수 있을 것이다. 입법영향분석을 거쳐 그 결과를 첨부한 법률안이 발의된다면 이는 해당 법안의 질(quality)에 대한 신뢰도를 높일 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 이는 국회 안에서 해당 법률의 심의 과정을 촉진함으로써 장기미처리 법률안의 양산 등과 같은 문제의 해결에도 부분적으로 기여할 수 있을 것이다. 법령의 질적 제고에 관해서는 다음 목차에서 계속해서 설명하기로 한다.

(2) 법령의 질적 제고를 위하여¹⁰⁴⁾

미국과 유럽에서는 법령의 질적 개선을 위한 여러 가지의 제도적 노력이 제시되고 있으며, 우리나라의 경우에도 법령의 질적 개선을 위한 논의가 있다. 발의된 법률안의 질적 수준을 측정하거나 평가하기는 대단히 어렵다. 그러나 유사한 법안의 중복제출을 억제할 법률적·현실적 장치가 없다는 점과 통합·조정된 법안 보다는 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법안이 많다는 점이 특별히 의원입법제출과정의 특성이라고 할 수 있으며, 이러한 특성은 의원발의법률안의 질

102) 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안 - 법률안 제출 이전 단계를 중심으로, 국회입법조사처 연구용역 최종보고서, 2008. 12. 99-101면 등 참조.

103) 의원발의 법률안의 가결률은 제17대 21%, 제18대 (2012년 2월 15일 현재) 13%이다. 한편 정부제출 법률안 가결률은 제17대 51%, 제18대 42%이다. 국회의안정보시스템 참조.

104) 법령의 질적 개선과 관련한 이하의 내용은 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안, 국회입법조사처, 2008. 12. 15, 44-46면의 내용임.

적 평가를 낮추는 요인으로 작용한다. 이렇게 법률안 발의건수를 늘이려고 한다는 정황 아래서 현행 법률의 몇 개 조문만을 고쳐서 개정 법률안을 제출한다거나, 다른 법률안을 베낀 듯한 법률안을 제출한다거나, 다른 법률안과 거의 동일한 내용의 법률안을 중복해서 제출한 것이라면 제출된 법률안의 질적 수준을 일견 평가절하할 수 있게 된다. 이른바 ‘부실법안’, ‘졸속법안’, ‘표절법안’, ‘묻지마법안’, ‘중복법안’ 등이 문제로 지적된다. 특히, 입법과정의 실체를 관찰해보면, 제출되어진 법률안 중에는 동일 사안에 대한 중복법률안이 상당히 많다는 이유로 법률안의 질적인 측면에서의 문제가 제기되기도 한다. 정부입법의 경우에는 중복법률안의 제출이 어려운 입법과정을 제도화하고 있지만, 의원입법은 법률안의 내용에 약간이라도 차이가 있으면 중복 제출을 막을 제도적 장치¹⁰⁵⁾가 없기 때문에 법률안의 중복제출로 인하여 법률안의 가결율이 낮아지는 효과가 발생하기도 한다.¹⁰⁶⁾ 또한 정치적 필요에 의하여 법률안이 급히 만들어지는 경우에는 법안의 처리에 급급하여 법안을 작성하는 시간도 얼마 주어지지 않기 때문에 부실하고 졸속적인 법안이 만들어질 소지를 지니고 있으며, 많은 재원을 필요로 하는 법안임에도 불구하고 필요예산이나 지출용도에 대한 정확한 예측이 없는 묻지마 식의 법안도 만들어질 소지가 있는 것이다. 의원발의 법률안은 말 그대로 본래의 의미에서의 의원이 발의한 법률안이지만, 정부 또는 시민단체 등 제3자가 기초하여 제공하는 법률안 초안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우, 정부가 마련한 법률안을 의원의 이름으로 제출하는 경우 등이 있기도 하다.¹⁰⁷⁾ 즉, 의원이 법률안을 발의하는 형식을 갖추고 있으나 실질에 있어서

105) 이러한 문제를 해결하는 방법으로 정당차원에서 의원입법 발의를 위한 계획을 수립하는 것이 필요하다는 제안이 있다. 강장석, 제17대 국회개혁과제에 관한 연구, 국회사무처, 2005. 10, 53면.

106) 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 입법과정의 현황과 개선방안, 국회법제실/한국공법학회, 2005. 11, 41면.

107) 법제실, 법제이론과 실무, 국회사무처, 2006, 47면.

는 ‘시민입법’ 또는 ‘정부입법’인 것이다. 이러한 현상이 발생하는 이유로 지적되는 것은 정부입법을 하는 경우의 복잡한 입법예고절차나 규제개혁위원회의 규제심사절차 또는 부처협의절차를 회피하기 위해서이다. 이러한 법률안들은 소위 “절차회피적 법률안”, “우회입법”, “청부입법” 또는 “차명발의”¹⁰⁸⁾라고 지칭되기도 한다.¹⁰⁹⁾ 이러한 법률안들은 그 경우를 구별하지 아니하고 의원발의법률안의 형식을 지니게 되는데, 의원입법은 정부입법처럼 입안단계에서의 규제심사 등을 거칠 필요가 없기 때문에 법안입안단계에서의 분석과 평가가 이루어지고 있지 않다는 문제가 발생한다. 의원발의 법률안에는 단점과 문제점만 있는 것이 아니다. “의원제출안의 대부분은 거의 행정부안을 명의를만 바꾸어 제출한 것이다”¹¹⁰⁾하고 하는 의원입법에 대한 평가는 이러한 평가에 상응하는 논증이나 통계 등이 제시되어 있지 않기 때문에 사실에 근거한 정확한 진단이라고 할 수 없다. 의원발의 법률안의 경우 정부제출 법률안에 비하여 소수자의 권리를 보호하거나 소외계층을 지원하는 긍정적인 역할을 하고 있으며 사회적으로 중요한 입법과제를 주도하는 등의 장점도 분명히 존재한다.¹¹¹⁾ 뿐만 아니라 대의이념적 및 헌법원리적으로 국민의 대표기관으로서의 입법부가 국민의 의사를 입법으로 전환한다고 하는 상징성은 크다. 의원입법의 양적 증가와 일부 질적 저하에도 불구하고 의원입법의 활성화는 분명 고무적인 현상이다. 다만 의원입법의 개선을 위한 방안은 지속적으로 모색될 필요가 있기 때문에 의원입법에 대한 합리적인 통제방안이 논의될

108) 권영설, 입법과정의 헌법적 조명, 공법연구, 제34집 제3호, 2006. 6면.

109) ‘간접투자자산운용업법’이나 ‘기업구조조정촉진법’ 등의 경우가 정부입법보다 의원입법의 절차가 간단하다는 점을 이용하여 정부추진법안을 의원이 대신 발의하는 경우의 예로 지적되었다. 강원택, 17대 국회전반기 2년의 평가 : 성과와 과제, 국회운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?, 참여연대 의정감시센터, 2006. 7. 13, 4면.

110) 이시윤/이장은, 우리나라 입법과정의 문제점과 그 개선방향, 국회법제사법위원회, 2003. 11, 26면.

111) 석인선/이인호/권건보/최희경, 국회입법과정의 혁신에 관한 연구, 국회 운영위원회, 2007. 2, 188면.

필요가 있다. 전술한 바와 같이 의원발의 법률안을 개선한다는 이유로 법률안을 사전에 심사하는 것은 국회의 입법권 특히 국회의원의 법안발의권을 과도하게 제한할 가능성이 있기 때문에 바람직하지 않다. 따라서 국회의원들이 법안을 발의하는 과정을 절차적으로 개선하여 보다 좋은 법률안이 입안되도록 하는 것이 바람직하다. 의원발의 법률안의 절차적 합리화 방안이 필요한 이유가 여기에 있다. 국회에서 법률안 심의는 접수 후 소관 위원회 회부단계를 거쳐 소위원회 - 위원회 - (전원위원회) - 본회의의 단계별 심의를 거치게 되고, 국회제도 변화의 상당부분은 심의과정의 내실화를 기하는데 맞추어져 왔으며 많은 변화가 있었으나 과제 또한 적지 않다. 최근 들어 법률안 심의단위로서 소위원회에 대한 관심이 높아지고 있으며 국회는 위원회가 소위원회 구성에 자율권을 갖는 방향으로 제도를 바꾸고 회의 공개를 의무화하는 등 제도변화를 꾀하고 있다. 소위원회가 점차 중요해지는 것은 위원회가 다루어야 할 법률안의 수가 급증하고 법률안의 내용 또한 전문화되면서 위원회의 분업화가 중요과제로 대두되기 때문이다. 분업화가 진척되면 될수록 더욱 더 소수의 위원이 법률안의 기초 심의를 담당하게 되는데, 이후 위원회 - 전원위원회 - 본회의 단계 심의과정이 부실할 경우 결국 소수의 위원이 국가의 핵심 정책결정을 담당하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 처음에 법안을 잘 입안하는 것이 중요하다. 외국에서도 그렇지만 우리나라에서도 ‘법안의 품질’을 개선하기 위한 여러 논의와 방안이 논의되고 입법평가 특히 사전입법평가를 도입하자는 논의가 많아지는 것도 법안의 질적 개선¹¹²⁾을 위한 시도라고 할 수 있다. 입법평가란 입법의 전체적인 질

112) 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009, 485면 이하. 박균성 교수는 입법의 질 제고를 위한 현행 제도의 개선방안으로서 입법평가 제도의 도입 이외에 ① 법령심사항목의 하나로써 법령의 합헌성심사 ② 조문법 입법이유제시제도 ③ 입법안에 법령개정의 근거와 관계법령 및 절차 준수 여부 명시 ④ 입법담당자의 교육 강화와 전문가 참여 확대 등 입법역량의 강화 ⑤ 입법계획 제도의 실효성 강화 ⑥ 이해관계인의 의견청취 강화 ⑦ 의원발의 법률안에 대한

에 영향을 미쳐서 ‘법최적화(Rechtsoptimierung)’를 달성하기 위한 방법론으로 이해할 수 있다는 것이다.¹¹³⁾

(3) 입법평가의 필요성

이러한 법률안의 양적 증대와 질적 저하라고 하는 최근 경향은 입법평가의 필요성과 연결된다. 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 양적으로 팽창하였지만 질적으로 저하된 입법을 효과적으로 예방·억제하기 위함인 것이다.¹¹⁴⁾ 즉, 법률안의 제출이 폭발적으로 증가하고 있기 때문에, 이러한 많은 법률안을 현재의 법률안 심사 시스템이나 국회 상임위원회 제도, 국회 상임위원회의 인원을 가지고는 대응하기가 곤란하다. 따라서 입법평가제도의 도입을 통하여 제출된 법률을 사전에 평가하고 이러한 평가에 기초하여 상임위원회 심사를 한다면 법률안 심의와 의결의 효율성이 늘어날 것이다. 또한 정부제출법률안의 국회제출이전 심사절차가 엄격함에 비하여 의원발의법률안의 심사절차가 수월하기 때문에 우회입법, 청부입법이라고 하는 현상이 나타나고 있는 점을 개선 또는 교정하기 위해서 의원발의 법률안에 대한 입법평가의 필요성이 등장하고 있다.

입법평가제도의 필요성에 대해서는 많은 학자와 실무자가 지지하고 있다. 홍완식은 법률안 특히 의원발의 법률안에 대하여 법률의 헌법적합성, 법체계적 정합성, 재정적 수요, 경제적·사회적 효과 등에 대한 사전검토가 필요하다는 것을 지적하며, 이를 위해 입법영향평가제도의 도입을 단계적으로 도입할 필요가 있다는 점을 지적하였다.¹¹⁵⁾

질적 평가 ⑧ 법제심사기준으로 하나로 입법필요성을 명시 ⑨ 법령의 수범자인 국민이 법규정을 쉽게 이행할 수 있도록 함 등을 제시하고 있다.

113) 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 216면.

114) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 133면.

115) 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안 - 법률안 제출 이전 단계를 중심으로, 국회입법조사처 연구용역 최종보고서, 2008. 12. 99-101면.

이성환은 입법과정에 있어서 국민참여의 한 방안이자 객관적·합리성을 달성하기 위한 방안으로 입법평가가 필요하다고 한다.¹¹⁶⁾ 최윤철은 현대국가에서 입법자는 과거의 수동적 존재에서 미래를 예측하는 적극적 입법자가 될 것을 요구받고 있다고 지적하면서, 법률의 효과에 대한 정교한 예측, 입법과정과 이미 시행되고 있는 법률에 대한 끊임 없는 관찰과 평가, 그리고 이에 기초한 법률의 개선을 도모할 수 있는 입법평가의 제도화가 필요하다고 지적하고 있다.¹¹⁷⁾ 이러한 지적은 박균성에서도 동일하게 찾아볼 수 있으며, 전용주나 차현숙도 마찬가지로의 주장을 하고 있다.¹¹⁸⁾ 박수철도 입법평가도입문제를 의제로 하여 국회 내외에서 활발한 논의와 심층적인 연구를 거쳐, 우리의 입법현실과 접목할 수 있는 입법평가의 도입방안을 모색해야 한다는 의견을 내놓고 있다.¹¹⁹⁾ 김준은 국회에서의 입법영향분석의 필요성으로서 의원입법의 질적 제고, 규제법률의 품질 제고, 입법부의 책임성과 정당성의 제고를 들고 있다.¹²⁰⁾ 또한 약간 다른 맥락이지만 전국경제인연합회도 국회에서의 규제심의제도의 필요성을 지적하면서 일종의 입법영향분석의 제도화 필요성을 제기한 바 있다.¹²¹⁾

116) 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 국민대학교 법과대학, 2009, 176면.

117) 최윤철, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구, 제33집 제3호, 2005. 5. 15-20면.

118) 박균성, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처 연구용역 최종보고서, 2008. 10, 169-199면; 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009, 485면 이하; 전용주, 입법 이전단계서부터 ‘좋은 법’ 만들 장치 마련, 국회보, 통권 512호, 2009. 7, 100-103면; 차현숙, 의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고, 법연, Vol. 7, 2010. 7.

119) 박수철, 입법총론, 한울, 2011, 641면.

120) 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010. 12, 94면 이하.

121) 전국경제인연합회, 의원입법 절차의 문제점과 개선방안 - 의원입법을 통한 신설·강화규제의 심사절차를 중심으로 -, 규제개혁시리즈 4, 2010. 10.

2. 입법평가의 의의

입법평가의 개념 정의는 논자에 따라 약간씩 차이가 있다. 박영도는 “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.”¹²²⁾라고 한다. 신상환은 “입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하는 것”¹²³⁾이라고 한다. 최윤철은 “㉠ 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 사실상 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 있

122) 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 534-535면.

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

다”¹²⁴⁾라고 한다. 정창화는 “법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것”¹²⁵⁾이라고 한다. 강현철/한상우/류철호는 “‘입법평가’는 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가를 의미한다. 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. 따라서 입법평가를 ‘입법영향평가’ 또는 ‘법적영향평가’라고 통칭하여 기존의 영향평가 외에 하나의 영향평가가 추가되는 것으로 오해되게 하여 입법평가 개념 체계에 혼란을 가져오도록 하는 것은 바람직하지 않다”¹²⁶⁾고 한다. 김준은 “입법영향분석이란 법률안이나 현행 법률이 국가와 사회, 개인에게 미치는 직·간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 예측·분석·평가하는 것을 가리킨다”고 설명하고 있다.¹²⁷⁾

입법평가는 국가마다 그 고유의 법체계나 의회제도 및 평가시스템이 다르기 때문에 입법평가의 보편적인 개념이나 의의를 획일화할 수는 없으리라고 본다. 그러나 입법평가의 모습과 내용은 달라도 그 도입취지와 배경 및 입법평가가 의도하는 목표 등을 통해 입법평가의 의의를 구성해볼 수는 있을 것이다. 이러한 점에서 입법평가는 입안 중인 법령안의 효과를 추정하거나 시행 중인 법령의 효과를 평가하기

124) 최윤철, 법치국가 실현수단으로서의 입법평가, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), 법치가 선진화의 길이다, 한반도선진화재단, 2008, 50-52면.

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

126) 강현철/한상우/류철호, 국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 22면.

127) 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010, 99면.

위한 방법이고, 법령안을 심사하는 입법절차의 한 과정으로 볼 수 있다. 입법평가는 법률의 효과평가라는 의미에서 ‘입법영향분석’이라고 명명되기도 하며, ‘규제영향분석’과 동일시되기도 한다.¹²⁸⁾

입법평가는 보다 적은 법령, 입법의 높은 효율성과 높은 수용도를 목적으로 하며, 이를 통하여 준비 중인 법령안과 시행 중인 법령의 효과와 부수적 효과를 측정하고 평가하는데 이바지함을 목적으로 한다. 이러한 입법평가의 목적은 행정의 현대화 및 행정개혁의 일환으로 국가에 의한 과도한 규제를 철폐하고 자원을 효율적으로 활용하고, 법령의 최적화를 위한 절차로서 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거하며, 간단하고 수용도가 높은 법령체계 및 효과와 집행에 관한 예견가능성을 모색하고자 하는 구체적인 목표를 지니게 된다.

입법과정을 나누어 보자면 입법은 ① 입법계획의 수립 → ② 입법계획에 대한 의견수렴 → ③ 입법안의 입안 → ④ 법률안의 심의와 의결 및 공포의 단계를 거친다.¹²⁹⁾ 이러한 입법과정은 일견 직선과 같은 하나의 방향성만을 가지게 되나, 법률이 입법되어 적용되는 과정에서 검증과정이 필요하다는 전제하에서 보면 입법의 평가과정이 필요하게 되어 원형의 구조를 지니게 된다. 즉, 입법의 적합성, 효율성 등의 입법평가가 입법과정에 고려된다면 입법과정은 피드백작용을 갖게 되는 하나의 순환과정을 지니게 된다는 것이다. 이는 ① 입법계획의 수립 → ② 입법계획에 대한 의견수렴 → ③ 입법안의 입안 → ④ 법률안의 심의와 의결 및 공포 → ⑤ 입법평가 → ① (새로운) 입법계획의 수립 등으로 도식화할 수 있다.

128) 그러나 입법평가와 규제영향분석은 평가·분석의 목적이나 대상, 방법 등에서 큰 차이가 있다.

129) 입법의 형성과정을 ① 입법정책의 형성과 입법계획의 수립 → ② 법률안의 입안과 의견조정 심사 → ③ 법률안의 심사와 의결·공포의 단계로 구분하기도 한다. 박영도, 입법심사의 체계와 방법론, 법제연구원, 1996. 31면.

이러한 입법과정을 통하여 법령의 입안자는 당해 입법의 목적을 명확히 하고 입법목적을 달성하기 위한 정책수단들을 법령에 규정하게 된다. 그리고 입법의 내용이 되는 정책의 내용과 그 효과 및 재정소요,¹³⁰⁾ 부수적 문제점, 선택 가능한 대안 및 관련분야에 관한 현행 법제도에의 영향 등에 대한 평가가 필요하게 된다.

이렇듯 입법평가라 함은 입법이 동 입법을 통하여 추구하는 목적과 의도하는 결과를 발생시켰는가의 여부, 입법으로 인하여 발생한 비용이 그 효과와의 관계에 있어서 적절하고 효율적인지, 입법으로 인하여 발생할 부차적인 영향 등을 조사하고 평가하는 것을 의미하는 것이다. 즉, 입법평가란 입법의 효과를 조직적이고 체계적인 방식으로 분석하고 평가하려는 일련의 시도 또는 전체적 과정으로 정의될 수 있다.

입법을 사전·사후적으로 평가함을 통하여 과학적인 입법을 추구하고자 하는 것이 입법평가라고 할 수 있는데, 입법평가는 법률 내용과 현실에서의 법률적용의 효과와의 관계를 사전적으로 예측하거나 사후적으로 평가하는 것으로 입법과정의 한 부분이며, 이러한 정의는 다음과 같은 세 가지 요소를 포함하고 있다.

첫째, 입법평가는 입법 및 법률에 기초한 행정상의 의사결정과 관계가 있으므로 정책분석의 목적과는 다르다. 둘째, 입법평가는 효과에 관심이 있는데, 이는 입법행위에서 기인하는 태도, 행위 혹은 상황의 변화 유무를 검토하는 것으로 입법행위와 사회현실 사이의 인과관계에 관심이 있다. 셋째, 입법평가는 입법의 효과를 분석하고 측정하기 위한 체계적이며 객관적인 방법을 의미한다.

130) 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 그 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우와 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 그 소요내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우 등 외에는 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다(법제업무운영규정 제11조제2항 및 법제업무운영규정시행규칙 제5조 내지 제9조).

그러나 현실사회는 매우 복잡하기 때문에 대부분의 경우 엄격한 의미에서의 인과관계를 증명한다는 것은 거의 불가능하다. 그러므로 입법평가의 목적은 ① 새로운 법률이 마련될 때 입법 활동의 근거가 되는 인과관계가 명시적이며 현실의 가치와 사회적 가치에 차이가 있다는 것을 이해하고, ② 인과관계에 대한 가설이 합리적 노력으로 수집될 수 있는 이론들과 믿을만한 정보에 근거한다는 것과 ③ 가설의 정확성이 법률 채택과 시행(이행)이후 검증된다는 것을 이해하는 것이다.

과학기술이 고도로 발달하고 법적 생활관계가 복잡한 현대사회에서는 개인생활의 모든 영역에 국가가 개입을 하게 되고 결국은 법규의 과잉화, 조문의 복잡화, 일상생활의 법화, 법률의 인플레이 등 지나친 법화(法化)가 촉진되며, 이러한 지나친 법화의 결과로 법은 그 실효성이 저하되고 국민에게의 수용도가 저하되는 등의 문제가 발생하게 된다. 이러한 법률의 과잉화 등이 초래한 현대국가의 문제를 해소하기 위하여 입법평가제도는 법규범의 실효성과 유효성, 효율성 등을 분석하고 평가함을 통하여 입법의 질적 수준을 높이려는 제도로서의 의미가 있을 것이다.¹³¹⁾

3. 입법평가의 목적

입법평가(Gesetzfolgenabschaetzung, ‘GFA’, Regulatory Impact Assesment, ‘RIA’)의 목적이 무엇이냐에 따라 입법평가의 내용과 범위, 기준 등이 달라지기 때문에, 입법평가의 목적을 설정하는 것은 중요하다. 입법평가의 목적을 불필요한 규제를 줄이는 것에 둔다면 입법평가의 내용은 주로 규제영향분석에 초점이 맞추어질 수밖에 없고, 규제완화 혹은 규제합리화는 물론이고 부패방지, 차별방지를 포함한 경제적, 재정적, 문화적, 사회적 영향 전반을 예측하여 법률을 잘 만들자는 것에 목적

131) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구, 제2집, 2002, 62면 이하.

을 둔다면 입법평가의 내용은 법령안의 전반적인 예측과 질적 제고에 목표를 두게 된다.

입법평가의 목적은 법령의 입법이 초래하는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 것이다. 이러한 입법평가제도의 목적이 추구하는 바는 결국 입법을 즉흥적으로 하거나 입법효과 면에서의 불확실성을 배제하기 위한 정책도구의 하나이며, 입법과정을 과학적으로 파악하고 통제하려는 것이라 할 수 있다. 전술한 바와 같이 현행 법령의 수는 많고 자주 개정되며 내용은 점점 더 복잡해지는데다가, 법령안은 정책적 필요나 민원에 따라 즉흥적으로 발의될 뿐만 아니라 이러한 ‘졸속법안’이 입법에 성공하기도 한다. 입법평가는 법률의 즉흥성과 불확실성을 배제하여 입법의 객관성과 과학성을 유지하기 위한 제도적 도구로 평가된다.¹³²⁾ 입법평가는 법규를 그 평가의 직접대상으로 하여 입법의 제정자, 제정과정, 여러 영역에의 영향에 대한 평가를 통하여 보다 좋은 입법을 산출하는 일련의 과정으로서 평가와 평가결과의 피드-백을 통하여 ‘더 좋은 법률’을 만들고자 하는 것이다.¹³³⁾ 입법자인 국회는 입법평가를 통하여 수법자인 국민(개인, 회사, 각종 단체 등)의 의견을 인식·수렴할 수 있다. 따라서 입법평가를 제대로 시행할 경우에는 입법의 객관성, 과학성, 민주성, 투명성, 신뢰성을 확보하는데 기여할 수 있다.

이러한 점들을 고려하면, 입법평가의 목적은 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 입법평가는 입법자의 의사결정을 지원한다. 입법평가는 입법과정에서 입법자가 고려해야할 수많은 요소와 검토해야할 여러 단계의 자료수집 과정과 분석의 과정, 대안의 비교·평가 과정을 체계적

132) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 315면.

133) 강현철, 입법평가제도화에 관한 소고, 법제, 2009. 9, 3면

으로 수행할 수 있도록 도와준다. 그리하여 입법평가는 입법목적의 달성하기 위한 여러 가지 입법방안들 가운데서 최선의 방안을 찾는 과정을 지원해 준다. 그러나 입법평가는 어디까지나 입법자에게 유용한 판단의 참고자료를 제공하는 것일 뿐, 입법자의 판단이나 정치적 의사결정을 대체하거나 평가하는 것은 아니다.

둘째, 입법평가는 입법의 품질을 향상시키는 것, 달리 말하자면 더 좋은 법률을 만드는 것을 목적으로 한다. 여기서 ‘더 좋은 입법’이란 다음과 같은 기준에 의해 판단될 수 있다. 즉 필요성(necessity), 비례성(proportionality), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 집행가능성(enforceability), 정당성 legitimacy, 명료성(clarity) 및 접근가능성(accessibility), 일관성(coherence), 이해관계자와의 협의(consulted), 객관적 증거에 기반함(evidence based), 적절한 변경을 통한 최신성의 유지(up to date) 등이 그것이다.¹³⁴⁾ 입법평가는 위와 같은 원칙을 지키면서 입법자의 목적 및 의도에 부합하는 법을 만드는데 기여하기 위한 방법, 또는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 여기서 주의할 것은 입법평가는 입법자의 목적 및 의도의 달성가능성에만 주목하는 것이 아니라는 점이다. 입법평가는 입법목적의 달성가능성이나 입법적 효율성 못지않게 주의해야 할 것은 그 입법으로 인하여 발생할 것으로 예상되는 부작용이나 이미 발생한 부작용을 적절히 예방하거나 대처하기 위한 방안을 모색하는 것이다.

셋째, 입법평가는 입법목적의 달성이나 효율성과 같은 기능적 측면만이 아니라 보다 궁극적으로는 입법의 정당성 강화에 이바지한다. 이와 관련하여 유의하여야 할 것은 입법품질에 대한 국민의 기대수준이 점점 더 높아지고 있다는 사실이다. 이와 더불어 입법자나 국민에

134) Koen Van Aeken, Evaluation of Legislation in the Netherlands: Past Development, Current Trends and Future Challenges, 한국법제연구원 주최 2010 입법평가연구센터 국제학술회의 발표문(2010. 11. 25.).

게서 입법의 정책형성적 기능에 대한 요구가 점점 강해지고 있음을 발견할 수 있다. 실제로도 최근 국회에 발의·제출된 법률안들을 살펴보면 정책형성적 성격의 법률안이 대다수라는 것을 알 수 있다. 즉 입법자들이 법률을 단순한 규범을 넘어서 사회에 어떠한 바람직한 변화를 가져오는 ‘수단’ 또는 ‘도구’로 보는 관점이 두드러진다는 점이다. 이러한 입법에 대한 도구주의적 관점(instrumentalism)은 현대 의회 민주주의에서 일반적으로 관찰되는 경향이기는 하지만, 인식론적으로 몇 가지 문제를 안고 있어 결함이 있는 것 또한 사실이다. 따라서 입법자는 입법영향을 분석함에 있어서 단순한 목적-수단 관계에 대한 분석을 넘어서 그 법이 시행될 사회적 환경에 대한 면밀한 검토를 해야 한다. 불필요한 갈등을 예방하고 합리적인 의사결정을 할 수 있기 위해서는 입법자에게 면밀한 예측과 분석, 철저한 효과 측정과 사후 평가 등을 통한 입법영향분석 또는 입법개선방안이 제시될 필요가 있다. 입법자가 이러한 정보에 기초하여 입법의 질을 향상시킬 수 있다면, 그것은 입법과정과 입법내용에 대한 국민의 인식을 개선함으로써 법률의 수용가능성, 준수가능성을 높이는 선순환 효과를 가져올 것이다. 그리고 그것은 궁극적으로는 입법의 정당성과 입법부의 신뢰성을 제고하는데도 기여할 것이다.¹³⁵⁾

제 2 절 입법평가의 기준

1. 일반론

입법평가를 위해서는 시간과 비용, 그리고 인적자원 등의 자원이 필요하기 때문에, 입법평가자는 어떤 상황에서 어떠한 평가방법을 사용하는 것이 가능하며 또한 유용한지를 판단해야 할 것이다. 이와 같은 평가방법들은 입법평가를 위한 보조적인 수단으로 이용될 수 있으며,

135) 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010. 12.

그 가치는 입법효과를 정형화시키고 입법의 효과성과 효율성을 가시화시켜 이해를 용이하도록 하며 입법 결정자로 하여금 보다 효율적인 입법을 할 수 있도록 돕는다는 것이다. 입법평가를 함에 있어서는 다원적 이해관계에 따른 주관성·당파성을 극복하기 위하여 객관성·합리성을 달성하기 위한 방안을 강구하여야 한다.¹³⁶⁾ 우선 입법효과의 유형화를 통해 그 효과를 범주화할 수 있다. 예를 들면 의도적 효과와 비의도적 효과, 기대된 효과와 기대되지 않은 효과, 긍정적 효과와 부정적 효과, 직접적 효과와 간접적 효과, 즉각적인 효과와 지연되는 효과, 가시적 효과와 상징적 효과 등으로 범주화 할 수 있을 것이다. 다음으로 법률 규정과 관측 가능한 사회현실 사이에 대한 인과관계의 도식화란 가설을 시각화시키는 한 방법으로, 이러한 도식화는 잠재적 혹은 실제 인과관계의 복잡성을 필연적으로 단순화시킴으로서 특정상황에만 적합한 법규정으로 보일 수 있으나 입법평가자로 하여금 설정된 가설이나 인과관계 분석의 단점을 포착할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

2. 입법평가의 구체적 기준

입법평가의 기준은 다양하지만 박영도는 다음의 7가지를 제시하고 있다.¹³⁷⁾ ① 실효성은 입법을 통하여 예측되어지던 효과와 실제의 효과간의 관계가 어떠한가를 묻는 것이다. 즉 법규범이 사회에서 현실로 적용되고 있는가의 문제를 묻는 것으로 실효성을 좌우하는 요소로서 합의와 강제 의 정도, 법지식의 상태, 법률과 현실의 차이 등이 고려된다. ② 유효성은 법률의 목표가 달성되고 있는지에 관한 것으로서 특히, 입법비용은 입법의 추진으로 인하여 희생되는 사회적 가치

136) 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 국민대학교 법과대학, 2009, 176면.

137) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구, 제2집, 2002, 62면 이하.

로서 자원에 해당되는 것인데, 이러한 사회적 자원이 효율적으로 사용되는지에 관한 것이다. ③ 영향은 입법을 통하여 사회상황에 대한 개선효과가 있었는가의 여부 및 어느 정도의 개선효과가 있었는가를 측정하는 것이다. 따라서 의도적인 효과, 예견된 효과, 직접·간접효과, 지속적·일시적 효과, 구체적·추상적 효과, 사전적·사후적 효과 등의 관점이 고려되고 있다. ④ 비용편익분석으로 어떤 정책의 실시 에 수반하여 발생하는 사회의 부담비용(사회적 비용)과 사회가 받아들 이는 편익(사회적 편익)을 화폐가치로 환산하여 그 비교를 함으로써 당해 정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것이다. 그러나 입법평가에서는 가치, 우연의 관계, 서로 대립하는 목적 등으로 인하여 비용편익분석이 곤란하다는 지적도 있다. ⑤ 비용효과분석으로 특 정의 목적을 달성하기 위한 최저비용, 일정비용으로 달성할 수 있는 최대의 효과를 해명하려는 것으로서 단위비용의 형태로 효과를 파악 하는 것이다. ⑥ 비용분석은 정책의 실시로 인하여 발생하는 사회적 편익은 무시하고, 정책의 시행으로 인하여 발생하는 비용만을 기준으로 하여 비용의 전체적 규모파악이나 정책수단간의 비용비교 등을 행 하는 것이다. ⑦ 통계분석으로 공적 기관이 외부환경 또는 외부요인 의 관계, 목표와 효과의 차이가 분명한 원인을 분석하고 판정하려는 것이다. 그러나 이러한 요인 등이 계량적인 수치로서 파악할 수 있어야 한다는 한계점이 내재하고 있다. 그러나 입법평가는 인과관계에 대한 절대적 확신을 완전하게 제공하지 못한다는 방법론적 한계를 지님 에도 불구하고, 법률의 질적 개선에 기여할 수 있다는 것이 일반적인 견해이다. 이인호는 입법평가의 기준으로 ① 입법목표의 근거충실성과 명확성 ② 규율범위의 적정성 ③ 대안모색의 적정성 ④ 규율의 체계정합성 ⑤ 입법의 효과성 ⑥ 입법의 유효성 ⑦ 입법의 효율성 7가 지를 제시하고 있다.¹³⁸⁾ 이순태 등은 ① 정책의 목표가 수익자의 요

138) 이인호, 한국에서의 입법평가, 한국공법학회 국제학술대회 발제논문, 2009. 6, 109면.

망·수요·정책우선순위 등과 정합되어 있는 정도인 ‘타당성’ ② 정책의 목표가 실제로 달성되거나 달성될 가능성의 정도이며, 목표의 상대적인 중요도도 감안하는 ‘효과성’ ③ 자원 및 투입(자금, 전문기술, 시간 등)이 어떻게 경제적으로 결과를 발생시켰는지를 제시하는 척도인 ‘효율성’을 입법평가의 공통기준으로서 제시하고, 입법평가의 대상에 따라 임팩트(Impact)와 지속가능성(Sustainability) 등 기타의 기준이 있다는 의견을 제시하고 있다.¹³⁹⁾ 홍완식은 입법평가의 기준으로서 법률의 위헌성, 법체계 정합성, 법률의 예산수요, 경제적·사회적 효과 등을 제시하고 있다.¹⁴⁰⁾

제 3 절 입법평가의 유형

1. 일반론

입법평가는 “입법과정의 전체적인 순환구조 속에서 어떤 사회문제를 해결하기 위해 입법의 필요성이 있는지를 판단하고, 입안자가 구체적인 입법대안을 분석하여 최적의 입법대안을 선택하고 입법의 효과성, 효율성, 집행가능성 등에 대한 평가를 거쳐 법령을 마련하며, 그 법령이 시행되는 과정에서 입법목적은 달성하는지, 법령이 현실에 맞고 실효성이 있는지 여부를 분석하는 일련의 제도”¹⁴¹⁾를 의미한다는 개념정의가 있다. 이러한 개념정의는 입법평가의 세 가지 유형인 사전평가와 병행평가 및 사후평가를 그 개념요소로 파악하고 있는 것이다. 입법평가의 유형은 평가시기를 기준으로 하여 세 가지 유형 또

139) 이순태/윤광진/차현숙/윤석진/윤계형/조용준/조영기, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010, 80면.

140) 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안 - 법률안 제출 이전 단계를 중심으로, 국회입법조사처 연구용역 최종보고서, 2008. 12, 95면.

141) 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 215면.

는 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 입법평가 3분법에 의하면 사전적(prospektive; prospective; Ex-ante) 입법평가, 병행적(begleitende; concurrent) 입법평가 및 사후적(retrospektive; retrospective; Ex-post) 입법평가를 들 수 있다. 이중 사전평가와 병행평가는 입법과정이나 입법준비 중에 행해지는 미래전망형 입법평가라고 할 수 있으며, 사후평가는 이미 행해진 입법에 대한 과거회고형의 입법평가라고 할 수 있다.¹⁴²⁾ 2분법에 의하면 병행평가도 법의 시행 전이기 때문에 사전평가에 포함되는 것으로 보아서, 입법평가는 사전평가와 사후평가로 구분된다고 한다.¹⁴³⁾ 독일에서는 세 가지 유형의 입법평가를 시행하고 있고, 스위스에서는 두 가지 유형의 입법평가를 시행하고 있다. 즉, 독일의 경우에는 입법평가에 관한 가이드라인과 적용사례 등을 잘 정리하여 입법평가실무에 유용한 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)에서 입법평가의 유형을 이러한 세 가지로 구분하여 서술하고 있다. 입법의 구상단계에서 법안이 시행되었을 때를 예상하여 법안의 결과를 사전에 평가하는 것을 사전입법평가(Prospektive GFA), 법안의 초안이 작성된 단계에서 법안을 평가하는 것을 병행입법평가(Begleitende GFA), 이미 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 법률의 문제점을 평가하는 것을 사후입법평가(Retrospektive GFA)라고 하는데, 독일에서는 입법평가를 이와 같이 3단계로 구분하고 있다. 스위스의 경우에는 세 가지 유형의 입법평가를 단순화하여 사전적 입법평가와 사후적 입법평가의 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 입법평가의 3유형은 첫째, 사전평가(prospektive Gesetzesevaluation)란 입법의 구상단계에서 입법의 필요성을 분석하고, 입법이 필요한 경우에는 어떠한 입

142) Carl Boehret / Goetz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, S. 5ff.

143) Bussmann, Werner, Evaluation of Legislation in Switzerland, 유럽입법평가제도에 대한 사례연구, 건국대학교 법학연구소 입법정책연구센터/한국법제연구원 입법평가연구센터, 2008. 7. 11, 73면.

법안이 있는지 등에 대한 분석을 행하는 것을 의미한다. 둘째, 병행평가(begleitende Gesetzesevaluation)란 법률을 입안하고 법률안 초안을 의회에 제출하는 단계에서 효력의 최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서 법률안 초안을 심사하는 것을 의미한다. 셋째, 사후평가(retrospektive Gesetzesevaluation)란 입법의 사후적 적용단계에서 법령의 목표달성 여부 및 기존 입법을 지속할 것인지 수정, 폐지 또는 신규 제정할 것인지에 관하여 평가하는 것을 의미한다.

<표 16> 시기, 중점, 결과를 요소로 한 입법평가의 유형(Module)

입법 과정	중 점			결 과	입법평가 유형
	내 용	시 기	방 법		
입법 구상	입법필요성 대안개발	사전 (ex ante)	최적화 의도/결과	입법 불필요 최적의 대안	사전입법 평가 (pGFA)
초안 작성	법률형식 등	병행/동시 (uno actu)	결과지향적 법률형식 보완	토론초안 검토보고초안	병행입법 평가 (bGFA)
시행 이후	검증(반복적, 정기적, 최종적)	사후 (ex post)	현실화/의도	심사된 규범 (확인; 개정권고)	사후입법 평가 (rGFA)

※ Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S.2.

2. 사전평가

사전적 입법평가(prospektive Gesetzesevaluation)란 입법의 구상단계에서 입법의 필요성을 분석하고, 입법이 필요한 경우에는 어떠한 입법안이 있는지 등에 대한 분석을 행하는 것을 의미한다. 사전평가는 법

률의 구상이나 입안단계에서 수행되어지는 입법평가로서, 그러한 입법이 필요한 것인지에 관한 입법의 불가피성(Notwendigkeit)이 가장 우선적으로 검토된다. 그러한 입법이 필요하다면, 구상하거나 입안중인 규율 이외에 보다 나은 대안이 있는지를 검토하는 것이다. 사전평가에는 대안평가(代案評價)와 영향평가(影響評價)가 있다.¹⁴⁴⁾ 대안평가란 여러 대안들의 장점과 단점을 분석하여 가장 적합한 대안이 무엇인가를 제시하는 것이고, 영향평가는 법령안을 결정하기 전에 법령안이 시행될 경우의 영향들을 사전에 예측하려는 것이다.

3. 병행평가

병행적 입법평가(begleitende Gesetzesevaluation)란 법률을 입안하고 법률안 초안을 의회에 제출하는 단계에서 효력의 최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서 법률안 초안을 심사하는 것을 의미한다. 즉, 병행적 입법평가는 법률안의 초안을 대상으로 법률안에 대한 입법예고, 규제심사, 법령심사 등의 입법절차에서 이루어지는 평가이다. 병행평가단계에서는 입안된 법률안의 초안이 실현가능하고 수범가능한 것인지가 우선적으로 검토된다. 법률안 초안이 입법되어 시행된다는 가정을 하고 법을 집행하는 관점에서는 동 규정이 집행가능한 것인지, 수범자인 국민들의 입장에서 이해가 용이하고 준수가 가능한 것인지, 시행을 위하여 투입되는 비용과 시행으로 인하여 발생하는 편익은 적절한 관계에 있는지 등이 검토된다. 병행평가단계에서는 사전평가의 결과로 선택된 법률안 대안이 원래의 의도대로 충실하고 정확하게 법령문에 표현되어 있는가를 점검하는 것이 중요한 평가사항 중의 하나이다. 법률안의 입법의도가 법령문에 충실하고 정확하게 반영되지 못한다면 입법목표

144) 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2011, 25면.

는 처음부터 달성할 수 없게 될 것이기 때문에, 입법대안의 최적성을 검토하는 것과 함께 입법의도를 정확한 법령용어로 표현하는 것도 병행평가의 중요한 목적이다.¹⁴⁵⁾

4. 사후평가

사후적 입법평가(retrospektive Gesetzesevaluation)란 입법된 법령을 일정기간 시행해 본 이후에 법령의 목표달성 여부 및 기존 입법을 유지할 것인지 아니면 개정이나 폐지 또는 신규 제정할 것인지에 관하여 평가하는 것을 의미한다. 법령의 사후평가는 시행되고 있는 법령이 법령의 입법자가 의도한 입법목적대로 그 효과를 발휘하고 있는지가 검토된다. 사후평가는 법령이 입법목적의 실현에 적합한지 여부 또는 의도하지 않았던 부작용이나 문제점이 발생하는지의 여부를 평가하여 그 법령에 대한 개정이나 폐지 또는 신규 제정 여부를 판단할 목적으로 수행되는 일종의 재심사과정이라고 할 수 있다.¹⁴⁶⁾ 검토결과 의도하지 않은 결과가 나오거나 심한 부작용이 발생한 것으로 나타난 경우에는, 해당 법률을 개정하거나 폐지하는 입법적 대안을 마련할 수 있다.

5. 맺음말

이러한 입법평가제도는 평가시점, 중점요소, 기대효과를 중심으로 하면 다음 표와 같이 정리할 수 있는데, 평가시점마다 평가의 중점요소와 기대효과를 달리한다.

145) 이인호, 한국에서의 입법평가, 한국공법학회 국제학술대회 발제논문, 2009. 6, 103면.

146) 정준현/장병일/김수용, 사후입법평가를 통한 국민불편법령 폐지의 체계화·효율화 방안, 법제처, 2010, 77면.

<표 17> 입법평가의 유형

평가 모델	평가시점	중점요소	기대효과
사전 평가 (pGFA)	입안을 구상하는 법령이 필요한지 및 적정한지를 판단하는 단계	최상적인 목표달성을 위한 어떠한 규율대안을 약속할 것인가 누구에게 효력이 미치며 언제 효력이 기대되는가	입법구상의 폐기 적합한 규율대안의 선택
병행 평가 (bGFA)	법령의 초안을 작성하여 심사하는 단계	계획된 규율이 수범자에게 적합하고, 규율영역이 적절하며 부담경감이 최적화되어 있는가	법령초안의 수정
사후 평가 (rGFA)	법령의 시행후 상당한 기간이 지난 시점	법령의 규율을 통하여 추구한 목표가 달성되었는지	법령의 개정

사전 입법평가가 중요한지 사후 입법평가가 중요한지가 논의되는 경우가 있다. 우리나라에서의 제도화 논의에 있어서 사전 입법평가를 도입하자는 의견이 다수이고, 사후 입법평가를 선호하는 의견¹⁴⁷⁾도 있으며, 사전입법평가와 사후입법평가를 모두 도입하자는 의견¹⁴⁸⁾도 있다.

입법평가제도가 입법의 영향을 평가하기 위한 제도이므로, 법령안을 사전에 평가하여 좋은 법령을 입법하려 한다는 취지에서 본다면 사전

147) 홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006, 66면. 우리나라의 경우에는 사전평가는 법률안비용추계제도, 규제영향분석제도, 환경·교통·재해평가, 정부업무에 대한 정책평가 등 이미 다양하게 입법화되어 시행되고 있기 때문에, 입법평가를 법제화함에 있어서는 일단 사후평가를 중심으로 제도화 하는 것이 바람직하다는 의견이다.

148) 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009, 495면.

입법평가가 입법평가의 목적을 달성하기 위한 제일 바람직한 유형이라고 할 수 있다. 즉, 시행되고 있는 사후평가보다는 법의 제정이나 개정을 앞두고 있는 사전평가의 중요성이 강조된다. 법령의 입법을 준비하는 절차에서 즉, 법령의 제정이나 개정을 앞두고 있는 시점에서 입법평가는 입법과정에 바로 반영될 수 있기 때문에 중요함은 물론이다. 스위스나 독일 그리고 유럽연합 등 입법평가제도를 새로이 도입하는 국가 등의 경우를 살펴보면, 법령을 입법하기 전에 우선적으로 사전입법평가를 시행하였던 것을 알 수 있다. 또한 독일연방의 입법평가기관인 국가규범통제원에서는 사전입법평가를 제도화하였다.¹⁴⁹⁾

149) 2006년 국가규범통제원의 설립 및 연방정부 공동직무규칙(GGO) 개정에 따라 연방정부는 입법과정에 입법평가를 도입하였다. 이에 따르면, 2006년 12월 1일부터 법령안 입안시 표준비용모델이라는 방법으로 관료비용을 측정하여 이를 법안에 첨부하도록 하였다. 국가규범통제원은 연방정부에서 입안한 법령안이 규범통제원에 제출되면, 다음과 같이 일곱 단계의 절차를 거쳐 평가작업을 진행한다.

<표> 7단계 사전평가(Ex-ante-Untersuchung in sieben Schritten)

사전평가(Ex-ante-Abschätzung)	
1단계	정보보고의무의 확인
2단계	정보보고의무의 대안심사 및 간소화가능성에 대한 심사
3단계	시간 및 가격요소의 평가(경제)
4단계	양적 요소의 평가
5단계	종합적 결과의 조사(관료비용)
평가결과의 서술(Darstellung der Ergebnisse)	
6단계	보고서 초안의 입증 및 서술
7단계	DB에의 수록(규정의 효력발생 이후)

※ Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008, 11, S.5.

국가규범통제원의 입법평가에 관한 의견은 법안의 첨부서류로서 연방내각에 제출되고, 입법절차에 따라서 이후에는 연방의회에도 제출된다. 이를 통하여 국가규범통제원의 의견은 공개적이고, 관료비용에 대한 문제는 입법과정에 참여하는 모든 관계자들에게 명확히 인식된다. 이러한 활동을 통하여 국가규범통제원에서 수행하고 있는 사전평가의 목적은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. ① 새로운 법률(규정)은 어느 정도의 (비용)부담을 주는지 및 부담을 적게 주는 다른 대안이 있는지를 투명하게 한다. ② 입법과정에 참여하는 관계자들에게 새로운 법률(규정)은 어떠한 비용과 연관되는지 및 입법문화를 개선시키기 위한 인식을 강화한다. ③ 새로운 관료비용의 발생을 막고 기존의 관료비용을 감경한다. 국가규범통제원은 관료비용을 줄이기 위한 의견의 작성과 대안의 제시는 물론이고, 그간 연방의회의 상임위원회 등에 참석하여 구체적인 안건에 대한 의견을 개진하는 등의 업무를 수행한

그러나 법령의 영향을 예측하기는 매우 힘들기 때문에, 기존 법령의 사후평가를 통하여 법령의 개정시 이러한 평가를 반영하는 것이 유익하다. 그렇다면, 사전평가와 사후평가는 서로 연계되어 있다고 할 수 있으며, 이러한 이유로 사전입법평가와 사후입법평가의 상호 환류(feed-back)작용이 중요하다. 현재 입법평가가 제도화되어 있지는 않지만 병행평가의 내용에 해당하는 규제심사나 법제처 심사과정이 정부 입법과정에는 있으며, 국회 입법과정에서는 각 상임위원회의 심사과정이 있다. 입법평가가 제도화되면, 이러한 현재의 법률안 심사제도가 보다 체계화될 것이다.

제 4 절 입법과정과 입법평가

1. 입법과정의 문제점에 관한 논의¹⁵⁰⁾

입법예고제는 법률의 제정과 개정에 있어서 국민의 의사를 반영할 수 있는 길을 열어놓음으로서 국민의 알권리 실현을 도모하려는 제도이며, 국민들이 입법과정에 참여할 수 있는 통로이다. 정부가 제출하는 법률안을 입법하는 경우에는 행정절차법에 따른 입법예고제도가 의무적으로 시행되고 있다. 국회의원들이 발의하는 법률안의 입법예고는 1994년 국회법 개정으로 제82조의 2에 도입되어 운영되고 있지만 이는 상임위원회에 회부된 법률안을 대상으로 하며 임의절차이다. 입법에 관한 공청회도 국민들의 입법에 관한 의견을 수렴하여 입법시에 반영하는 제도로서 입법예고제도와 함께 입법절차에서 중요한 의미를 지니고 있는 제도이다. 입법에 관한 공청회는 법률안이 관련 상임위원회에 제출된 이후에 개최될 수도 있지만, 법률안이 국회에 제

다. 상세한 내용은 홍완식, 독일의 입법평가 : 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구, 제1호, 2009, 44면 이하를 참조.

150) 상세한 내용은 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안, 국회입법조사처, 2008. 12. 15, 66-112면 참조.

출되어지기 전에 법안의 입안단계에서 개최되는 것이 실질적인 도움이 될 것임에도 법안의 입안단계에서 공청회가 개최되는 경우는 아주 드물다. 구상하고 있거나 입안단계에 있는 법률안에 대하여 위헌성 여부, 타당성, 효율성 여부 등을 검토하여 입법여부를 타진하거나 위헌성을 제거하거나 타당성을 높일 수 있다면 대단히 유익할 것이다.

국회법에서 도입한 입법예고제도의 취지를 실현하기 위하여 입법예고제도를 임의적인 사항이 아닌 의무적 사항으로 규정하고 관련 국회규칙을 제정하는 등 제도개선이 필요하다. 정부제출 법률안의 경우 국회에 법률안을 제출하기 이전에 입법예고가 이루어지는 점과의 균형성을 맞추기 위하여, 의원발의 법률안의 경우에도 법률안을 국회에 제출하기 이전에 입법예고가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 입법예고를 불특정다수를 대상으로 할 것만이 아니라 경제인단체, 노동자단체, 언론단체, 법률가단체, 사회복지단체, 교육단체 등 이해관계인을 대상으로 하는 입법예고제도를 운용할 필요도 있을 것이다. 현재 국회홈페이지는 통하여 입법과정이 공개되고 있으며, 이를 통하여 대국민 입법서비스가 일정한 정도로 이루어지고 있다고 평가되고 있다. 그러나 국민 알권리의 실질적인 충족을 위해서는 홈페이지에 ‘입법예고’ 전용사이트를 설치하여 운용하는 것도 한 방법일 것이다. 위원회단계에서의 법안심의과정에서 공청회를 생략할 수 있다는 국회법 상의 단서조항을 삭제하여 모든 법안에 대하여 예외없이 공청회를 실시하도록 하는 방안이 필요하다. 법안심사과정에서의 공청회개최를 의무화한다면, 그 이전 과정인 법안발의과정에서 무분별한 법안제출을 억제하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 공청회의 실효성을 확보하기 위해서는 공청회에서 제시된 의견을 첨부하여 본회의에 보고하도록 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이에 더하여 입법모니터링제도의 도입도 검토해볼 만한 가치가 있다.

의원입법은 국민들의 인기를 얻기 좋은 사안에 대하여 유사한 법안이 중복제출 되는 문제점이 지적될 수 있다. 특히 대중에 인기에 집착한 나머지 장기적인 안목에서 진정한 국익을 대표해서 입법하기보다 자신의 재선을 염두에 두고 실적과시용으로 법안을 발의하는 경우도 있다. 또한 국회의원들은 인식을 제고하고 평가를 잘 받기 위하여 법률안 발의건수를 의식하게 되며, 법안제출실적을 부풀린다는 의심을 받을 정도의 내용과 빈도로 법안을 발의한다. 또한 의원입법 중에 숫자 늘리기에 지나지 않은 부분개정안이 제출되는 경우가 많은 것은 문제로 지적될 수 있다. 법안 제출실적 부풀리기의 또 하나의 문제는 공동발의제도를 이용하여 법안제출실적을 올리는 경우가 있다는 점이다. 발의의원과 찬성위원을 구분하도록 하는 규정이 신설된 직후에는 발의자와 찬성자가 구분되어 표기된 법률안이 있었는데, 근래의 법률안에는 찬성자가 표기된 법률안을 찾기 어렵고, 모두 발의자로 표기된 법률안이 대부분이다. 국회법 규정은 충실하게 준수되어야 하며, 따라서 발의자가 아닌 경우에는 찬성위원으로 기재되어야 한다고 본다. 의원들의 입법활동을 평가하는 시스템에도 변화가 있어야 한다는 의견이 제시되고 있다. 시민단체와 언론만으로는 의원입법의 질을 제대로 평가하는데 한계가 있다. 의원발의 법률안에 대한 다양한 시각의 평가를 위한 목적으로 각계의 전문가로 입법평가위원단을 구성하여 의원입법을 평가하는 것도 실적차원에서의 법안제출을 통제하는 방안으로 제시될 수 있을 것이다. 입법평가제도가 법안의 중복발의 등 법안제출실적 부풀리기를 방지할 수 있는 방안으로 제시되기도 한다.

행정각부에서 정부입법안에 대한 합의가 잘 이루어지지 않을 경우 관련 국회의원들을 통하여 의원발의 법률안으로 법률안이 발의되는 경우가 있다. 즉, 의원이 법률안을 발의하는 형식을 갖추고 있으나 실질에 있어서는 ‘정부입법’인 것이다. 이러한 현상이 발생하는 이유로 지적되는 것은 정부입법을 하는 경우의 복잡한 입법예고절차나 규제

개혁위원회의 규제심사절차 또는 부처협의절차를 회피하기 위해서이다. 이렇게 의원입법이 정부입법처럼 규제심사나 부처협의 등을 거칠 필요가 없기 때문에 선호된다면, 의원입법의 입안과정에서도 규제심사 등의 일정한 절차를 두는 것이 필요하다. 즉, 이러한 절차회피적 법률안이 발생하지 않도록 하기 위해서는 의원발의 법률안에 대한 절차적 통제를 강화할 필요가 있다. 즉, 의원발의 법률안에 대해서도 규제영향분석을 실시할 수 있도록, 의회에 규제영향분석기구를 설치하여 운영하거나 기존의 입법지원조직에서 이러한 기능을 담당하도록 할 수 있을 것이다. 또한 의원발의 법률안에 대해서도 부처간의 상반된 의견이 반영될 수 있도록 관련부처의 의견을 조회하여 이를 법안에 첨부하도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다. 이는 의원발의 법률안의 신뢰를 향상시키고 입법품질을 높이는 방안이 될 수 있을 것이다.

의원발의 법률안은 시행에 따른 재정부담 소요액을 적정하게 판단하지 못하여 당초 예상액 이상의 재정부담으로 이어지는 경우가 있다. 따라서 법률안이 통과되어 시행되는 경우에 필요한 비용을 추계하여 재정적 측면의 타당성을 검토하고자 예산상의 조치를 수반하는 의원발의 법률안 기타 의안의 경우에는 비용추계서 제출을 의무화하고 있다. 그러나 운용실적이 극히 저조하고 추계내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지고 있다. 법안에 대한 집행가능성의 검토가 없이 입안되는 것은 문제이다. 따라서 법안에 대한 비용추계제도가 확대·보완될 필요가 있다. 비용추계를 전담할 인력과 부서의 확충이 필요한데, 비용추계를 따로 하는 것보다는 후술하는 입법평가제도의 하나의 평가요소로 입법의 재정적 영향을 평가하도록 입법평가제도의 틀 안에서 법안비용추계가 시행되도록 하는 것이 좋지 않을까 한다. 구체적으로는 후술하는 가칭 ‘의원입법의 발의절차에 관한 규칙’에 법안비용추계의 근거를 두고, 현행 ‘의안의 비용추계에 관한 규칙’과 ‘의안의 비용추계 등에 관한 규정’을 정비·보완하자는 것이다. 입법평가제도

를 도입하여 의원입법에 대한 사전입법평가가 시행되도록 하고, 법안에 대한 집행가능성을 입법평가의 주요한 평가요소로 하면 될 것이다.

법안이 제출될 때부터 위헌의 소지를 지니고 있는 법안이라는 평가를 받는 경우가 있다. 정부입법의 경우에는 법안을 국회에 제출하기 전에 법제처심사나 차관회의, 국무회의 등 여러 단계의 실질적 사전심의절차를 거치기 때문에, 위헌적 요소를 지니는 법안이 제출될 여지가 의원입법의 경우보다 상대적으로 적다고 할 수 있다. 의원입법의 경우에도 법제실의 심사가 있기는 하지만, 정부입법과 비교하여 이러한 절차적 통제장치가 미비하기 때문에, 의원입법의 법안발의시부터 위헌성 시비가 벌어질 가능성이 상대적으로 크다. 따라서 의원실에서 요청하는 경우에는 법제실 등에서 법안의 합헌성 심사를 심사항목의 하나로 공식화할 필요가 있다. 합헌성 심사를 법제실의 심사기준의 하나로 활용할 필요가 있다. 다만, 합헌성 여부는 매우 정치적이고, 전문적인 문제이므로 법령안의 위헌성이 문제되는 경우에는 학계 등 외부전문가가 참여하는 위헌성심사위원회를 구성하여 법령안의 위헌 여부를 판단하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 국회 내에서의 위헌성 사전심사제 도입 여부를 검토할 필요가 있다.

모든 법률안이 제출되는 경우에는 제안이유와 주요내용이 법률안의 앞에 붙고 법률안의 내용으로 이어진다. 정부입법이나 의원입법이나 제정법률안이나 개정법률안이나를 불문하고, 이렇게 법안의 제안이유가 제시되고는 있다. 그러나 현재 법률안의 제안이유는 법률안 전체에 대하여 개괄적으로 붙여지고 있고, 조문별로 제안취지에 대한 이유를 제시하는 경우는 거의 없다. 또한, 주요 제안이유의 내용이 누락되었거나 미비하다고 하여도 제안이유가 개괄적으로 제시되고 있기 때문에, 이러한 누락이나 미비가 잘 드러나지도 않는다. 이에 대한 개선방안으로는 조문별로 제안이유를 작성하도록 하는 것이다. 법령안에 대해 수정안을 제시하는 경우에도 조문별로 제출하고 이 경우 간단하게

수정이유를 제시하도록 하여야 한다. 입법이유서는 현재와 같이 국회의 법률정보시스템과 의안정보시스템을 통하여 제공되어야 할 것이다.

입법의 전문성의 핵심은 입법전문가의 확보이다. 입법전문가는 입법에 직접 참여하는 좁은 의미의 입법전문가와 입법을 지원하는 외부의 전문가를 포함한다. 입법전문가에는 법령안을 만드는 전문가와 법령안을 심사하는 전문가로 나눌 수 있다. 정부가 제출하는 법률안에 대해서는 법제처의 지원을 받는 것에 비해서 의원들이 발의하는 법률안에 대해서는 아직도 전문적인 입법보조인력의 부족과 발의의원들이 미흡한 활용이 계속 문제되고 있다. 전문적인 입법보조기구로서 국회입법조사처, 법제실, 국회예산정책처 등이 있는 바, 입법지원을 위한 이들 기관간의 업무협조는 물론이고 현재의 임의절차를 강화하여 법률안의 제안의 경우에는 법제실을 반드시 경유할 것을 필수적인 절차로 하는 방안도 있다. 또한 국회에서 중요한 법률의 제·개정에 있어서는 외부전문가가 참여하는 입법자문위원회를 구성하여 입법지원을 받을 필요가 있으며, 이 제도를 법률안의 입안단계에서부터 적극 활용할 필요가 있다. 입법지원을 위하여 국회입법조사처를 신설하여 입법 및 정책 관련 조사·연구 및 정보의 제공과 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급 그리고 외국의 입법동향의 분석 및 정보의 제공 등 입법관련 업무를 하도록 하고 있는데, 입법조사처를 더욱 전문화하고 활성화하여 입법지원을 할 수 있도록 하는 것 한 방안일 것이다.

의원발의 법률안은 특별한 사전입법계획이 없으며 국가의 정책목표와도 크게 관계없이 의원 개인의 판단에 따라 이루어지기 때문에 계획성이 없다. 정부입법의 절차는 나름대로 잘 되어 있지만, 상대적으로 의원입법의 절차는 정부입법의 절차에 비하여 부족한 점이 많다. 특히 정부가 제출하는 법률안도 그렇고 의원이 발의하는 법률안도 특정시기에 집중적으로 제출되기 때문에, 법률안이 제출되는 시기가 편중되어 국회가 비효율적으로 운영되고 있다. 이러한 법률안제출의 쏠

림현상은 정부제출 법률안에 있어서도 확연히 들어나지만, 의원발의 법률안의 경우에도 정기국회기간 중에 발의되는 경우가 많다. 국정감사 등 법정화되어 있는 안건처리에 그 기간의 대부분을 소화해야 하는 정기국회에 법률안 제출이 몰리는 경우에는 법률안에 대한 충분한 검토가 부족하여 심도 있는 심사가 어려워지고 졸속입법이 이루어질 우려가 있게 된다. 나날이 증가하고 있는 법률안을 심의하고 처리하기 위해서는 국회의 심의기간이 충분히 확보될 필요가 있다. 현재와 같은 정기회·임시회 시스템으로는 법률안의 심의에 충분한 시간을 확보하기 어렵다. 법률안의 폭증으로 법안심사부담이 과중하고 충분한 심사시간 확보에 어려움이 있다. 그리하여 입법안 제출 및 심사가 연중 고르게 행해지도록 할 필요가 있으며, 이를 위해서는 상시국회제가 도입될 필요가 있다.

국회의 입법과정에서 가장 큰 문제점 가운데 하나가 비효율성이다. 현대 민주주의 국가에서 입법권은 국회가 가지고 있는 것이 원칙인데, 국회의 입법권 행사는 국회의 가장 본질적인 권한 행사인 것이다. 이러한 입법권을 행사하는데 있어서 효율성이 떨어진다는 것은 입법경제적인 측면에서나 시간적인 측면에서 큰 문제점이라 할 수 있다. 입법절차에서 효율성이 떨어지는 이유를 보면, 첫째, 법률안이 대폭적으로 증가하고 있다는 점, 둘째, 법률심사가 특정 시기 특히 9월 정기국회에 집중된다는 점, 셋째, 입법전문가간의 연계 및 협력이 미흡하다는 점, 넷째, 법률안의 성격에 상관없이 일률적인 입법절차를 거치도록 하고 있다는 점 등을 원인으로 들 수 있다. 입법절차를 법률의 성격에 따라 입법절차를 달리하거나, 긴급을 요하는 법률의 경우에는 입법심사기간을 단축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라도 법률의 중요도에 따라 입법절차를 다르게 규정한다든가 혹은 긴급을 요하는 법률의 경우에는 입법기간을 단축할 수 있는 방안을 마련하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

법제처에서는 법제업무의 매뉴얼이라고 할 수 있는 법제업무운영규정을 만들어 운영하고 있다. 이처럼 정부에는 법제업무운영규정과 동시행규칙 등이 있어서 법률안을 작성할 때 참고할 수 있는 규정이 있지만, 의원발의 법률안의 입안에 관해서는 정부의 법제업무운영규정 등에 상응하는 규정이 없다. 국회규칙에는 의원발의 법률안의 입안과 제출에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 국회법 제79조의2에 근거하여 비용추계에 관한 규정 등을 두고 있을 뿐이다. 이렇게 의원입법의 발의절차에 관한 규정을 두고 있지 않다는 것은 큰 문제이다. 더 나아가 보다 포괄적인 내용의 의원입법의 발의에 관한 절차를 국회 자율규정으로서 제정하는 것은 반드시 필요하다고 본다. 이는 의원발의 법률안 입안과정과 제출과정의 절차적인 틀을 만드는 의미뿐만 아니라 나날이 증가하고 있는 의원발의 법률안이 보다 신중하고 완성도 높게 입안될 수 있는 자율규정으로서의 의미도 지닐 수 있기 때문이다.

이과 같은 입법과정의 문제점을 개선해줄 제도적 방안으로 입법평가의 필요성이 등장하고 있다. 즉, 법령안 등에 의한 규제나 각종 정책의 입안에서 결정에 이르기까지의 과정에서 그 영향을 예측평가하고 그 정보를 입법자 및 이해관계자·국민에게 제공함으로써 입법과정 및 정책입안집행과정에서 투명성을 확보하는 것은 입법과정의 질적 향상에 이바지할 것이라는 의견이다.¹⁵¹⁾

2. 입법과정의 개선방안으로서의 입법평가¹⁵²⁾

(1) 의원입법에 대한 평가제도의 부재

법률을 입안하여 심의하고 의결하는 입법과정에서는, 법률을 입법함으로써 초래되는 예견가능한 영향에 대한 평가를 수행할 필요가 있

151) 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 231면.

152) 법령의 질적 개선과 관련한 이하의 내용은 홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안, 국회입법조사처, 2008. 12. 15, 93-96면의 내용임.

다. 이러한 입법에 대한 평가는 법률의 시행후 발생가능한 경제적 영향, 사회적 영향, 정치적 영향, 문화적 영향 등을 미리 파악하여 갈등과 문제를 최소화할 수 있다는 점에서, 입법의 합리성·효율성·공평성·재정건전성 등을 확보하기 위한 바람직한 방안이다.¹⁵³⁾ 입법의 질을 제고하기 위해서는 주요 국가에서 시행하고 있는 입법평가제도의 도입이 필요하다. 입법평가는 법안작성 초기단계에서의 평가인 사전입법평가와 법률의 시행 후 행하는 사후입법평가로 나눌 수 있다. 입법으로 인한 법적, 행정적, 예산상, 사회적, 경제적 영향 등이 사전에 제대로 평가되지 못하고 있어 불필요한 입법이 행해지거나 입법목적 을 제대로 달성할 수 없는 경우가 발생하는 것을 방지하기 위해서는 이러한 입법평가제도 특히 사전입법평가제도가 도입될 필요가 있다. 또한, 현재 비용추계제도, 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가가 시행되고 있지만, 이들은 입법영향의 조사 및 평가 중 일부에 해당할 뿐이며 이들 영향평가가 별도로 진행되다 보니 중복평가, 평가간 연계성 결여 등의 문제가 제기되고 있다. 따라서 현재 시행중인 규제영향평가분석제도, 부패영향평가제도, 성별영향평가제도, 비용추계 분석제도 등을 통합하여 입법영향평가제도를 도입할 필요가 있으며, 의원입법의 경우에도 입법평가가 적용될 필요가 있다. 우선, 법안비용추계제도를 포함하는 넓은 범위의 재정영향평가시스템이 도입될 필요가 있다. 입법의 재정영향평가는 입법의 소요비용을 추정함으로써 법률이 재정적으로 집행이 가능한지를 분석함은 물론 거시적으로 총수입, 총지출, 재정적자, 국가채무 등 국가재정지표가 어떤 영향을 받는지를 평가하는 것을 포함한다.¹⁵⁴⁾ 정부입법의 경우에 있어서 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우 규제개혁위원회

153) 윤석진, 입법과정에서의 입법영향평가와 사회입법평가의 활용, 법학논문집, 제34집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2010, 11면.

154) 임명현, 입법의 재정영향평가에 관한 연구 - 국가재정관리를 위한 입법평가의 활용성 연구, 건국대학교 법학박사학위 청구논문, 2008. 8, 172면.

의 규제심사를 받은 후에 법제처장에게 법령안 심사를 요청하여야 한다. 이는 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하고자 하는 목적이다. 비록 법률안에 대한 규제영향분석서를 각 부처가 작성하도록 하는 것은 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고 영향분석서의 객관성이 떨어진다는 지적¹⁵⁵⁾이 있는 등 규제개혁제도의 문제점으로 지적되고 있지만, 정부입법의 경우에는 최소한 법안에 대한 평가절차가 존재한다. 그러나 의원입법의 경우에는 이러한 평가기구나 평가제도가 존재하지 않기 때문에 법안의 당부에 대한 평가가 없다는 점이 문제로 지적되는 것이다.

(2) 법안에 대한 평가제도의 도입

입법과정이라고 하는 관점에서 입법평가란 입법의 전체적인 질에 영향을 미치거나 입법절차의 합리화에 이바지하는 특정한 요소들에 대한 분석을 내용으로 하는 “법최적화(Rechtsoptimierung)를 위한 절차” 내지 “입법절차의 최적화(Optimierung des Rechtsetzungsprozesses)를 위한 방법론으로 이해되고 있다.¹⁵⁶⁾ 현재 국회법은 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하도록 하고 있다(국회법 제79조의2 제1항). 그러나 법안에 대한 재정적 영향평가는 물론이고 보다 포괄적이고 종합적인 입법평가제도의 도입이 필요하다. 즉, 법안의 정책적 결과를 검토하고 예상할 수 있도록 입법평가제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가

155) 전학선/홍완식/허동원, 의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구, 한국사회여론연구소, 2007, 11, 11면.

156) 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 216면.

있다. 특히 사전입법평가와 사후입법평가 중에서 사전입법평가의 도입필요성이 주장되고 있는데, 이러한 입법평가제도는 법안 특히 의원발의법안이 ‘실적올리기’ 식으로 남발되는 것을 막아 ‘졸속입법’이나 ‘부실입법’을 억제하고, 법률안의 책임성과 공익성을 높이는데 도움을 줄 것으로 기대되고 있다.¹⁵⁷⁾ 우리나라에서 입법평가제도를 도입하여 활용한다면, 양적으로 증가하였지만 질적으로 저하된 법률안을 선별하고, 비효율적인 입법이나 위헌입법·졸속입법을 방지하며, 국민이나 이해관계자들의 의사가 제대로 반영되지 않거나 체계성심사가 미흡한 법안을 사전에 방지할 수 있을 것으로 기대되고 있다.¹⁵⁸⁾ 이와 같이 입법평가는 법령을 제정하고 개정함에 따른 영향을 사전에 혹은 사후에 분석하여 입법에 반영하는 것으로 입법이 미치는 효과를 평가하는 것을 말한다. 현재 우리나라에서 입법평가제도라고 할 수 있는 제도는 규제영향분석과 법안비용추계제도이다. 규제영향분석에 관해서는 위에서 살펴보았는데, 현재 우리나라에서 규제영향분석의 대상이 되는 것은 정부제출 법률안만 해당되고 의원발의 법률안은 대상이 되지 않는다. 이는 입법평가를 통하여 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 만들 수 있고, 결과의 예견가능성을 측정하고 이를 환류하는 과정에서 정책의 타당성과 정당성이 달성될 수 있으며, 여론과 행정,

157) 입법평가제도의 도입을 찬성하는 견해로는 박영도, 입법관리로서의 입법평가의 제도화, 한국입법학회 학술대회자료, 2006, 12, 1면; 박수철, 입법총론, 한울, 2011, 616면; 석인선/이인호/권건보/최희경, 국회입법과정의 혁신에 관한 연구, 국회 운영위원회, 2007. 2, 189면; 임명현, 입법관리의 실태 및 효율화방안, 법제연구, 제27호, 한국법제연구원, 2002, 171면; 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 입법과정의 현황과 개선방안, 국회법제실·한국공법학회 공동세미나, 2005, 41면; 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위청구논문, 2004, 48면; 채수근, 의원입법과 법률안비용추계, 입법에 관한 국회의 책임과 역할, 국회법제실·한국행정법이론실무학회, 2005. 5, 53면; 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005. 11.

158) 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구, 제39집 제4호, 2011, 190면.

재정, 사법적 통제에의 도구가 되고 입법과정을 투명하게 함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 동시에 통제하는 측면을 고려하였을 때,¹⁵⁹⁾ 의원제출 법률안도 입법평가의 대상으로 하는 것이 바람직하다. 더 나아가 질 높은 법을 만들기 위해서는 법률의 위헌성, 법체계적 정합성, 법률의 예산수요, 경제적·사회적 효과의 분석 등에 대한 사전검토가 필요하며 이 문제를 해결하기 위하여 선진각국에서 시행되고 있는 입법평가제도의 도입이 필요하다는 것이다. 다만, 이 제도의 도입을 위해서는 시행을 위한 사전준비가 필요하고 영향평가제도의 역기능인 입법의 지연을 막을 필요가 있는 만큼 단계적으로 신중하게 도입하여야 할 것이다. 입법영향의 체크리스트를 만들어 입법영향에 대한 정성적인 평가를 우선 실시하는 것이 현실적인 방안이다. 비용편익분석 등 정량적인 평가는 법령입안 행정기관에 부담을 줄 수 있고, 여건이 갖추어지지 않은 상태에서 도입하면 형식적 정량평가로 흐를 가능성이 있다. 법령의 경미한 변경인 경우에는 입법평가를 생략할 수 있도록 하고, 그 이외에는 입법평가의식의 확산을 위해 정성적 입법평가는 원칙상 일정범위의 모든 법령에 대하여 의무화 할 수 있다. 부패영향평가, 성별영향평가나 규제심사와 같은 중복적인 영향평가절차를 통합하여 통합된 입법평가제도를 도입하는 것이 바람직하다. 입법영향평가가 형식화되는 것을 막기 위하여 중요한 영향을 미치는 법령만을 선별하여 정식으로 엄격한 영향평가를 하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 입법평가를 함에 있어 평가항목 모두에 대하여 입법평가를 하도록 하는 것이 아니라 당해 법령안의 영향 중 주된 항목에 대하여만 입법평가를 하도록 한다.

이러한 입법평가제도가 그 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 준비가 필요하다. 준비가 되지 않은 상태에서 입법평가제도를 도입하게 되면 제도가 형식화되거나 실패할 우려가 있다. 입법평가 전문가의 양

159) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구 제2집, 2002, 59면.

성이 입법평가제도의 효율적인 시행의 전제이기 때문에, 입법평가의 능력을 갖춘 인력을 양성하여야 한다. 입법평가서 초안을 작성하는 기관은 법안을 발의하는 의원실로 하되, 국회 내에 입법평가를 전담하는 기관을 설치하여 입법평가를 지원하도록 하여야 한다. 국회내의 입법평가 담당기관은 입법평가방법론 및 입법평가 항목별 입법평가모델을 개발하여 보급하고, 입법평가가이드라인을 작성하여 제공하며, 입법영향평가 메뉴얼을 작성하도록 하여야 할 것이다.¹⁶⁰⁾

160) 홍완식. 입법평가의 현황과 과제, 국회법제연구회, 2007. 12, 109면 이하 참조.

제 6 장 입법평가의 제도화

제 1 절 한국적 입법평가의 제도화

1. 한국적 입법평가제도의 명칭

입법평가는 독일에서는 Gesetzfolgenabschaezung(약칭 GFA)라는 용어가 사용되고, 스위스에서는 Gesetzesevaluation이라는 용어가 선호되며, 미국이나 영국에서는 Regulatory Impact Analysis(Assessment)(약칭 RIA)라는 용어가 사용된다. 우리나라에서는 이러한 입법평가의 명칭에 대해서 입법평가, 입법영향분석, 입법영향평가 등 다양한 제안이 있다.

김수용은 “‘입법평가’라는 용어보다는 ‘입법영향평가’라는 용어가 제도의 본질과 취지를 보다 정확하게 나타내는 표현이라고 생각”한다고 하여, 입법영향평가라는 용어를 선호한다.¹⁶¹⁾ 김기표도 입법영향평가라는 명칭을 선호한다. “앞으로 우리가 도입하고자 하는 입법관련제도는 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung과 마찬가지로 특정한 입법의 개정 또는 제정의 결과 나타나는 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적·문화적·환경적 효과 등을 평가하고자 하는 것이므로 이에 대하여 특정한 법령에 대한 평가뿐만 아니라 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가 등 입법에 관한 전반적인 사항을 평가하는 것을 의미하는 ‘입법평가’라는 용어를 사용하는 것은 타당하지 않다고 생각하며, 제도의 취지를 보다 정확하게 나타내는 용어인 ‘입법영향평가’라는 명칭을 사용하는 것이 타당하다”¹⁶²⁾는 의견이다. 윤석진은 사전적 입법평가는 입법영향평가라고 하고 사후적 입법평가는 입법효과평가라고 하

161) 김기표, 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰, 입법평가연구, 제5호, 2011, 17면.

162) 김기표, 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰, 입법평가연구, 제5호, 2011, 18면.

자는 제안을 내놓고 있다.¹⁶³⁾ 지금까지는 ‘입법평가’가 가장 일반적인 명칭이고 ‘입법영향평가’라는 용어도 지지를 받고 있는데, 국회에서는 ‘입법영향분석’이라는 명칭을 보다 선호하고 있는 것으로 보인다. 이는 입법평가가 국회의 입법권을 제약하는 기능을 할 수 있다는 우려를 의식하여, ‘입법에 대한 평가’ 보다는 ‘입법의 영향에 대한 분석’이 이러한 우려를 완화할 수 있는 명칭이라고 여겨지는 것 같다. 특히 김준은 “‘평가(evaluation 또는 assessment)라는 용어는 피평가자의 거부감을 초래할 수도 있기 때문에, 국회입법조사처는 보다 중립적인 ‘입법영향분석’이라는 용어를 제안하여 사용”¹⁶⁴⁾하고 있다고 설명하고 있다.

우리나라에 입법평가제도를 도입하는 경우에 그 명칭은 단순히 미국이나 독일 등 외국의 명칭을 정확히 번역하는 차원에서 고려되어야 하는 것이 아니라, 한국적 입법평가제도의 내용과 대상, 입법평가의 입법자에의 구속력의 정도 등과 관련이 있다. 즉, 입법평가를 제도화할 경우의 ‘한국적 명칭’은 정오(正誤)의 문제가 아니라 선택의 문제라고 볼 수 있다. 입법평가제도의 도입은 관련법의 제정이나 개정을 전제로 하는 것이기 때문에, 입법자인 국회가 현실적으로 받아들일 수 있는 명칭이 보다 수월하게 선택될 수도 있을 것이다. 이러한 관점에서라면 ‘입법평가’라는 명칭보다는 ‘입법영향평가’나 ‘입법영향분석’이라는 명칭이 보다 적절할 수 있다. 또한 현재 시행되고 있는 규제영향분석제도를 통하여 ‘영향분석’이라는 용어는 친숙한 장점이 있기 때문에, ‘입법영향평가’보다는 ‘입법영향분석’이 자연스럽게 받아들여질 수 있을 것이다.

2. 한국적 입법평가 모델

입법평가는 외국에서 발전된 제도이기 때문에, 각 나라의 정치구조나 입법환경에 따라 각기 다른 내용과 특성을 지니고 있다. 따라서

163) 윤석진, 입법과정에서의 입법영향평가와 사회입법평가의 활용, 법학논문집, 제34집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2010, 7면.

164) 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010, 99면.

이를 우리나라에 도입하기 위해서는 한국의 정치제도나 입법환경에 적합한 ‘한국적 입법평가제도’의 설계가 중요하다.

한국적 입법평가제도를 고안함에 있어서는 다음의 문제점들을 고려할 필요가 있다. 입법평가절차에 있어서 자주 발생하는 문제는 다음과 같다. 즉, 공무원들이 입법평가제도의 필요성에 대하여 충분한 인식을 가지고 있지 않고, 입법평가를 수행할 교육과정을 포함하여 관련 전문가의 부족, 입법평가를 위한 관련 부처간 협력의 부족과 부처간 독립성을 띠고 있는 관료문화적 한계 등이 문제점으로 지적되고 있다.¹⁶⁵⁾ 더욱 중요한 문제는 정치적인 고려가 많이 작용하는 입법에 있어서 입법평가가 방해물로 인식되어 그 필요성과 효율성이 폄하되거나 무시될 수 있다는 점이다.

입법평가의 제도화 방안으로는 현재 시행되고 있는 규제영향분석제도와 연계하여, 첫째로 규제영향분석제도를 확대·개정하는 방안 둘째, 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 셋째, 입법평가제도로 통합하는 방안이 제시되기도 한다.¹⁶⁶⁾

이와 유사하지만 또 다른 입법평가제도의 도입방안으로는 단계적 도입방안과 전면적 도입방안이 있을 수 있다. 단계적 도입방안은 입법평가를 시험실시하고 문제점을 보완하여 도입여건을 충분히 갖춘 다음에 정식으로 도입하자는 입장이고, 전면적 도입방안은 현행 입법 관련 각종 평가기준을 포괄하는 통합 입법평가제도를 도입하자는 입장이다.¹⁶⁷⁾

입법평가는 전술한 바와 같이 법령안 발의와 법령입법이 폭증하고 법령의 질적 개선과 양적 완화가 요청되는 입법상황에서 중요한 역할

165) 신상환, 한국입법개혁의 방향정립을 위한 사례로서 최근 유럽입법개혁의 경과와 보고, 법제, 2003. 2, 73면.

166) 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구, 제1호, 2009, 25면 이하.

167) 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2011, 173면.

을 하는 수단일 수 있다. 입법평가제도가 성공하기 위해서는 입법평가제도의 근거가 되는 법령의 정비, 입법평가기관의 설립과 효과적 운용, 전문성을 지닌 인적 자원에 의한 입법평가, 입법평가결과의 공개 및 입법에의 활용 등의 요소를 들 수 있다. 이러한 요소가 반영된 제도의 설계와 시행이 필수적이라 할 수 있으며, 제도화 자체에만 집착한다면 또 하나의 번거롭고 형식적인 입법절차만 두는 결과를 낳을 수도 있다.

전술한 바와 같이 입법평가제도를 도입하려 한다면, 단계적 도입방안과 전면적 도입방안이 있을 수 있다. 단계적 도입방안이 보다 현실적이라고 할 수 있는데, 이는 규제영향분석제도 등 개별평가제도를 존치하면서 평가방법과 전문인력을 확보하고, 장기적으로는 전문인력과 전담조직의 확보, 평가방법의 과학화, 평가지침이나 평가기준 마련 등 여건을 충분히 갖춘후 기존 입법영향평가 관련 제도들을 하나로 통합하여 종합적·체계적인 ‘통합입법영향평가제도’를 도입하자는 것이다.¹⁶⁸⁾ 입법평가가 국회의 입법권을 제약할 수 있다는 의문, 현행 평가제도도 많은데 왜 또 하나의 평가를 도입하자는 것이냐는 불만, 외국서도 완전히 정착되지 못한 제도를 도입한들 어떠한 효과를 기대할 수 있겠냐는 불만 등을 고려 할 때, 우선 시범적 단계적으로 입법평가를 도입·시행하고, 장기적으로는 개별 평가제도를 통합한 입법평가제도를 도입하는 것이 현실적으로 보인다. 그간 입법평가에 관한 이론과 주요 외국의 제도 등에 대해서는 많은 연구가 이루어졌고, 특정 법분야나 개별법에 대한 입법평가도 일부 시행되었다. 이러한 연구와 논의를 바탕으로 하여, 이제는 한국적 입법평가제도의 모델을 구축하는 작업이 필요할 때라고 생각된다. 이하에서는 우리나라의 실정에 맞는 한국적 입법평가의 제도화를 추구하는 관점에서 현존하는

168) 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2011, 256면.

각종 영향평가와 새로 도입되는 입법평가를 어떻게 조화시키면 좋을 것인지, 입법평가의 제도화 과정에서 고려되어야 사항은 어떤 것인지, 입법평가의 법적 근거는 어디에 마련할 것인지 및 입법평가 제도화에 있어서 향후의 과제를 살펴보기로 한다.

제 2 절 입법평가와 기타 영향평가

현재 우리나라에는 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도가 실시되고 있기 때문에 입법평가를 제도화하기 위해서는 이러한 영향평가제도와의 관계를 고려해야 한다. 각종 영향평가제도와 입법평가제도의 관계를 고려하여 제시할 수 있는 제도화 방안으로는 ① 현재 실시하고 있는 규제영향평가제도를 확대·개정하는 방안, ② 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 I, ③ 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 II, ④ 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 방안이다.¹⁶⁹⁾

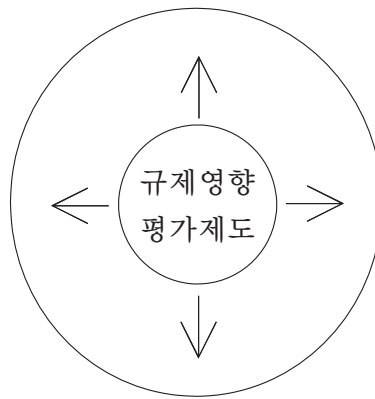
1. 규제영향평가제도를 확대·개정하는 방안

제1안은 <그림 18>과 같이 현재 실시하고 있는 규제영향평가제도를 확대·개정하자고 하는 견해이다.¹⁷⁰⁾ 이 견해는 영미법계 국가의 규제영향평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 기본적으로 같은 제

169) 이하의 내용은 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구 창간호, 2009. 6, 24-27면과 김수용, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009, 21-24면의 내용을 참고하여 재작성한 것이다.

170) 정창화 교수는 독일의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’를 규제영향분석으로 번역하고 있고, 우리나라의 규제영향분석과 같은 것으로 보고 있다(정창화, 단계별 규제영향분석의 제도화 방안, 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 사용하기도 한다.

도로 보는 입장이다. 따라서 우리나라에서는 영미법계 국가의 제도(규제영향평가제도)를 이미 실시하고 있으므로 대륙법계 국가의 입법평가를 새롭게 논의하거나 제도화하기 보다는, 필요하다면 규제영향평가제도를 확대·개정하자는 것이다. 규제영향평가제도는 정부입법을 대상으로 하여 이미 시행되고 있는 제도이기 때문에, 규제영향평가제도를 확대·개정하는 방안은 입법평가제도의 도입에 상대적으로 수월할 수 있다.

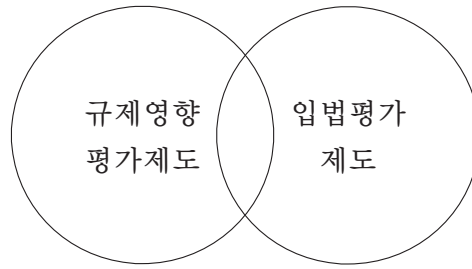


<그림 18>

2. 규제영향평가제도와 입법평가제도가 공존하는 방안

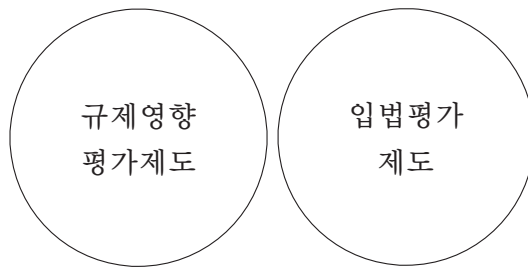
공존형으로서 제2안은 <그림 19>와 같이 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도는 공통된 요소도 있지만, 다른 부분도 존재하기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.¹⁷¹⁾

171) 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, 법제처, 2006, 65-68면.



<그림 19>

공존형으로서 제3안은 <그림 20>과 같이 정책평가인 규제영향평가제도 등과 법률을 대상으로 하는 입법평가는 평가의 객체가 서로 다르기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.¹⁷²⁾



<그림 20>

그러나 현행의 규제영향평가제도와 향후 도입 필요성이 주장되고 있는 입법평가제도가 공존하는 제2안이나 제3안의 공존형은 평가제도를 복잡하게 함으로써 입법관련 평가제도의 체계성을 혼란스럽게 한다는 단점이 있다. 현재 우리나라에는 규제영향평가제도 이외에도 법안비용추계제도, 성별영향평가제도, 부패영향평가제도, 법제처의 법령심사 등 많은 평가제도가 있기 때문에 이들을 모두 존치시키면서 입

172) 장병일은 규제영향분석제도나 법안비용추계제도는 정책평가로서 개별 정책평가의 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, 211면.

법평가제도를 도입하는 것은 바람직하지 못하다. 입법평가제도를 도입하는 경우에는 평가제도 전반을 간결하게 할 필요가 있으며, 유사 평가제도를 통합하는 방향으로 제도화할 필요가 있다.

3. 통합형 입법평가제도 방안

제4안은 <그림 21>과 같이 현재 실시되고 있는 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하자는 것이다.¹⁷³⁾ 법령에 대한 경제적·사회적·문화적·교육적 등 여러 관점에서의 다면화되고 종합적인 평가가 필요하며 부패영향평가·성별영향평가·갈등영향평가·규제심사와 같은 중복되고 복잡한 평가제도를 통합할 필요가 있다.¹⁷⁴⁾ 특히, 입법평가의 전문성을 높이고 효율적인 입법이 되도록 하기 위해서는 현행 입법관련 각종 평가기준을 포괄하여 통합된 사전평가제를 도입하여야 한다.¹⁷⁵⁾ 현재의 각종 평가제도는 여러 요인을 고려하는 제도이기 때문에 법령심사에 있어서 신중함을 기할 수 있다는 장점이 있기는 하지만, 법령심사에 있어서 신속함을 기할 수 없다는 단점이 있기 때문이다. 따라서 각종 평가제도를 도입하여 통합형 입법평가제도를 도입하면, 법령심사에 있어서 신중함도 도모할 수 있고 통합으로 인한 효율성으로 인하여 보다 신속한 평가를 할 수 있을 것이다. 현재는 법령의 입법과정에서 각종 평가제도에 대한 전반적인 기획·조정 등이 부족하여 개별평가 실시로 인한 업무부담 가중 및 평가주관기관별로 직접평가가 이루어짐에 따라 평가의 효과성

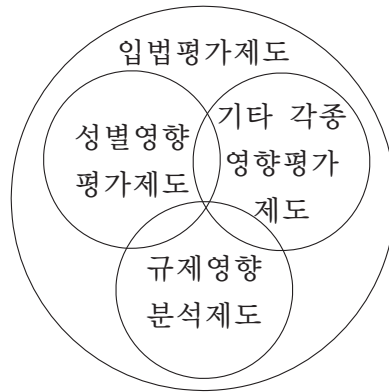
173) 최윤철·홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005, 20면; 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 232면; 한상우·강현철·류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 93면, 113-118면; 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009, 490면.

174) 홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방향, 법제연구, 제37호, 2009. 12, 33면.

175) 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 163면.

및 평가역량제고 등에 한계가 지적되고 있다. 각종 평가제도의 개선을 위해서는 관련된 평가제도들을 국가적인 큰 틀에서 종합적으로 점검하고 조정할 필요가 있으며 이들 제도간의 연계성을 높임으로써 평가의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.¹⁷⁶⁾

이렇듯 현재 각 분야에서 다양한 영향평가제도가 실시되고 있기 때문에, 향후에는 각종 평가제도를 통합하자는 주장이 점차 많아질 것이다. 제4안은 이러한 문제점을 해결하는데 적합하다. 그러나 이미 분야별로 제도화되어 있는 각종 영향평가제도를 단기간에 입법평가제도로 통합하는 것은 쉽지 않을 것이다.



<그림 21>

제 3 절 입법평가 제도화 과정에서의 고려사항¹⁷⁷⁾

1. 입법권을 제한하지 않도록

우리헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하여 법률의 입법에 관한 권한은 국회권한의 가장 본질적이고 핵심적인 권한임을 명

176) 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 232면.

177) 홍완식, 의회에서의 입법평가, 국회 입법조사처·한국입법정책학회 공동세미나, 2008. 8. 28의 발표내용의 일부를 인용하였음.

시하고 있다. 이는 헌법이 인정하는 예외가 존재하지 않는 한 법률의 입법권은 원칙적으로 국회에 속한다는 국회입법주의 원칙을 의미하는 것으로 해석되고 있다. 입법권 행사의 대상인 법률에 대한 입법평가는 이러한 입법권의 제한 내지 침해로 인식될 가능성이 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 사전평가의 경우에는 법률안의 합당성과 효율성 등에 대한 평가임에도 불구하고 입법주체에 대한 자질평가로 오해될 우려가 있으며, 사후평가의 경우에는 시행된 법령의 좋고 나쁨에 대한 정치적 평가로 오해될 우려가 있다.¹⁷⁸⁾ 여기서 입법평가의 주체가 누구냐가 문제될 수 있는데, 입법평가를 행정부가 행하는 것은 물론이고 국회가 아닌 제3의 독립기관이 수행한다고 해도 입법평가가 입법권을 침해할 수 있다는 점이 지적되고 있다. 이는 입법평가의 구속력의 문제와도 연관된다. 입법평가가 입법자를 기속할 경우에는 입법권에 대한 침해나 간섭의 문제가 발생할 수 있다는 것이고, 입법평가가 입법자를 기속하지 않을 경우에는 입법평가의 실효성이 의심되는 것이다. 이러한 이유 때문에 입법평가의 결과에 대하여는 자문적 효력만을 지니도록 하고, 입법평가 결과의 참조나 반영 여부는 입법자의 자율적인 선택과 판단에 맡기도록 하자는 것이다. 국회 내의 입법조사처 등 입법지원기관이 입법평가를 행하도록 하는 등 입법평가의 주체를 입법기관 스스로가 되게 하여, 입법평가가 입법권의 제약이 아닌 입법권 강화를 위한 관점에서 우리나라의 입법평가제도가 설계되어야 할 것이다.¹⁷⁹⁾

2. 정치적 오용이 없도록

나아가 입법평가의 정치적 남용가능성이 문제될 수 있다. 국가운영의 대원칙이자 헌법의 기본원칙인 법치주의 원칙에 따라서 정책은 법

178) 원종현, 입법영향평가에서의 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구, 입법평가연구, 제5호, 2011, 65면.

179) 홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방향, 법제연구, 제37호, 2009. 12, 33면.

률에 근거를 두어야 하기 때문에, 추진하고자 하는 정책과 법률의 필요성과 정당성을 주장하기 위해서는 객관적이어야 할 정책·입법의 분석과 평가를 남용하고자 하는 유혹이 있다. 입법을 한다는 것은 입법과정이기도 하지만 정치과정이기도 한 양면성을 지니고 있는 것이다. 입법평가를 통하여 자기 당의 정치적 입지를 강화하거나 상대 당의 정치적 입지를 약화시키는 경우를 상정할 수 있다는 것이다. ‘입법’이라는 것을 국민들의 주권적 의사를 법규범화시키는 과정이라고 이해한다고 하더라도 이 과정은 정치적 성격을 지니고 있기 때문에 입법평가는 정치적 공방에 이용될 수 있는 것이다. 이는 입법평가를 통하여 정치적 소수파가 다수파가 주도하는 입법을 지연시키는 전략으로 남용할 수 있는 무기가 될 수도 있으며, 정치적 다수파가 소수파에 대하여 입법의 정당성을 획득하는 무기로도 될 수 있는 것이다. 입법평가의 도입에 있어서는 이러한 점이 경계되어야 한다.

3. 입법과정이 지연되지 않도록

입법평가는 사실조사와 분석 및 평가의 과정을 필요로 하기 때문에 일정한 시간을 요하며, 이는 입법기간으로 볼 때 입법과정의 지연을 초래할 가능성이 지적되고 있다. 정치적인 대립과 논란이 심한 법률안의 경우에는 입법과정이 지연되는 경우를 많이 보아왔으며, 국회의 임기만료로 논란법안은 자동 폐기되는 경우가 많은 것이 우리의 입법 현실이다. 이러한 입법현실에서 입법에 대한 평가는 입법의 지연만을 초래할 것이라는 견해도 있는 것이다. 주요 외국의 경우에는 시간을 넉넉히 두고 입법을 준비하지만 우리의 경우에는 대개 입법을 준비하는 시간이 짧은 입법현실을 부인할 수 없기 때문에, 이러한 입법지연은 여론의 질타와 정치적 저항의 빌미를 제공할 수 있다.

4. 인본적 가치와 경제적 가치가 균형성을 지니도록

입법평가가 계량화할 수 없는 내재적인 가치를 무시하고 경제적 효율성만을 평가요소로 하게 된다면, 입법평가는 정당성과 합리성을 상실하게 될 위험이 있다. 입법은 일정한 목적을 담고 있으며 이러한 목적을 달성하기 위한 여러 수단을 규범화하게 된다. 입법목적 자체가 지나치게 경제적 가치만을 중시하는 경우도 있지만, 계량화가 곤란한 인본적인 가치가 중시되어야 할 경우도 있다. 그러나 입법평가를 통하여 계량화하기 쉽고 측정하기 쉬운 요소만을 중시한다면 이는 바람직하지 않으며, 더 나아가서는 입법평가제도의 실패를 초래할 가능성도 있다. 계량화된 입법평가 특히 미국에서 발전한 규제영향분석 제도는 객관성과 고학성이라는 측면에서 평가도구의 대부분이 산술적인 수치화를 원하고 있다. 이 때문에 입법평가는 국가예산을 수반하는 법규들을 우선 대상으로 하고 있는 것이다. 그러나 국가예산을 수반하지 않는 법률에 대해서도 설문조사나 통계조사 등을 통하여 객관화·과학화가 가능해 질 수 있다.¹⁸⁰⁾ 입법평가의 제도화에 있어서 이러한 경제적 가치와 비경제적 가치의 균형성은 입법평가의 요소와 기법 등을 규율함에 있어서 중요하게 고려해야 할 요소라고 할 수 있다. 입법목적이나 입법목적 달성을 위한 수단의 선택에 있어서 인본적인 가치와 경제적 가치의 균형성은 대단히 중요하므로, 입법평가도 이러한 균형성이 조화될 수 있도록 측정되어야 한다. 보다 구체적으로 말하자면, 입법평가를 비용분석이나 계량적 규제분석의 측면에서만 하게 되면, 계량의 곤란한 중요한 가치들이 입법평가에 고려될 수 없게 되기 때문에, 경제적 효과에 대한 평가가 필요하다고 하더라도 사

180) 장병일, 입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여, 한양법학, 제19권 제3호, 2008. 10, 220면.

회적 효과나 정치적 효과, 문화적 평가 등의 평가도 반영될 수 있어야 할 것이다.

5. 국회의 기존 제도와 조화될 수 있도록¹⁸¹⁾

이미 국회에는 입법의 영향을 분석하는 제도와 의원에 대한 다양한 입법지원서비스가 존재한다. 우선 위원회 검토보고서는 거의 사전적 입법영향분석이라고 할 수 있을 만큼 입법영향분석의 요소를 지니고 있다. 국회 입법조사처의 입법조사회답의 경우에도 그 전형적인 목차를 보면, 현행 법률과 제도에 대한 소개, 현황과 문제점 분석, 해외 사례 분석, 해당 법제도의 개선방안 모색 등으로 구성되어 있다. 그리고 때로는 특정한 입법방안을 둘러싸고 그 효과 등을 미리 예측해보는 분석을 수행하기도 한다. 따라서 국회 입법조사처의 입법조사회답 중 일부는 입법영향분석의 요소를 많이 가지고 있다고 볼 수 있다. 국회 법제실도 법률안 성안의 과정에서 그 효과에 대해 분석하고 의원실과 의견을 주고받는 경우가 많다. 법제실의 경우에는 특히 해당 법률의 헌법합치성 여부, 기존의 법령들과의 체계적합성 여부를 검토한다. 국회 예산정책처는 법안비용추계 서비스를 제공하는 바, 이는 입법영향분석의 주요한 요소의 하나이며, 사업평가 업무도 상당부분 입법영향분석 가운데 사후분석적 요소를 포함하고 있다. 입법영향분석의 도입은 전혀 새로운 것이 아니라, 기존의 이러한 입법지원서비스를 업그레이드 하는 차원에서 구성되는 것이 바람직하다. 즉, 기존의 입법지원서비스를 통합하여, 입법되는 법률의 품질을 더욱 높이는 방향으로 제도화되어야 할 것이다.

181) 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010, 114-115면.

제 4 절 입법평가의 법적 근거

1. 법적 근거의 규범형식

입법평가제도를 도입하는 경우에는 법적 근거를 마련해야 한다. 헌법의 기본원리인 법치주의 원칙에 따라서 조직과 인력 및 예산이 필요한 입법평가를 제도화하는 경우에는 법적 근거가 필요하다. 다만, 어떠한 형식 혹은 규범단계에 입법평가의 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하느냐의 문제가 있다. 이는 한국형 입법평가를 어떠한 내용과 범위 또는 어느 기관에서 담당하는 것으로 제도화할 것이냐의 문제와 관련이 있다.

우선 입법평가를 헌법, 법률, 행정입법, 자치입법 중 어떠한 규범단계나 규범형식으로 규정할 것인가의 문제가 검토될 수 있다. 외국의 경우에도 입법평가를 헌법에 규정하고 있는 경우는 아주 예외적¹⁸²⁾이고, 법률이나 행정입법¹⁸³⁾ 등의 형식으로 입법평가의 법적 근거를 마련하는 것이 일반적이다. 대통령령 등 행정입법에 규정하는 경우에는

182) 스위스 연방은 2000년의 헌법개정을 통하여 제170조에 입법평가에 관한 규정을 두고 있다. 프랑스는 2008년의 헌법개정을 통하여 제39조에 법령영향평가를 ‘헌법적으로 수용’하였다고 한다. 그러나 개정조항에 입법평가에 관한 명시적인 언급은 없으며, 동 개정규정을 근거로 하여 입법평가의 법률적 근거를 마련하였다. 상세한 내용은 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구, 창간호, 2009, 55면 이하 참조. 그러나 프랑스의 경우에는 헌법개정규정의 해석을 통하여 입법평가를 할 수 있다는 것이므로, 헌법에 입법평가의 법적 근거를 마련한 것이라기보다는 법률을 통하여 법적 근거를 마련한 것으로 보아야 할 것이다.

183) 독일의 경우에는 연방각부 공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, 약칭 GGO)이라는 행정입법의 형식으로 입법평가의 법적 근거가 마련되어 시행되고 있다. 2006년에 설립된 독일의 입법평가를 전담하는 국가규범통제원의 법적 근거는 국가규범통제원법(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, 약칭 NKRГ)이라고 하는 연방법률을 제정함으로써 마련되었다. 상세는 홍완식, 독일의 입법평가-독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로-, 입법평가연구, 창간호, 2009, 33면 이하 참조.

법률안 일반에 대한 입법평가의 근거규정이 될 수 없으며¹⁸⁴⁾, 조례 등 자치입법에 규정하는 경우에는 입법평가의 대상이 조례나 규칙¹⁸⁵⁾ 등으로 한정된다. 입법평가는 조직과 예산을 필요로 하기 때문에 의회가 규정할 사항이라고 할 수 있으며, 따라서 입법평가에 관한 법적 근거를 법률에 두는 것이 가장 바람직하다. 법률에 근거를 두는 입법 방식으로는 기본적으로 입법평가에 관한 특별법을 제정하는 방안이 있을 수 있고, 국회법 등을 개정하여 입법평가에 관한 근거규정을 두는 방안이 있을 수 있다. 이는 우리 국회의 선택의 문제라고 할 수 있다. 다만, 편의상 단계적·부분적 입법평가제도를 도입하는 경우와 전반적·통합적 입법평가제도를 도입하는 경우로 구분하여 살펴볼 수 있다.

2. 입법평가 제도화의 단계에 따른 법적 근거

현재 규제영향분석제도는 ‘행정규제기본법’, 법안비용추계제도는 ‘국회법’과 ‘국가재정법’, 성별영향평가제도는 ‘여성발전기본법’, 부패영향평가제도는 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 등 법률의 형식으로 각 개별법에 그 법적 근거를 두고 있다. 이러한 평가제도를 그대로 두고 입법평가제도의 법적 근거를 두는 경우에는 입법평가에 관한 특별법을 제정하는 방안 보다는 국회법 등 기존의

184) 정부가 제출하는 법률안이나 시행령안, 시행규칙안 등 행정입법에 대한 입법평가는 가능하지만, 의원이 발의하는 법률안에 대한 입법평가는 가능하지 않은 ‘비대칭성’의 문제가 발생한다.

185) 만일, 법률이나 행정입법에 대한 입법평가제도가 도입되더라도 자치입법에 대한 입법평가를 위해서는 지방자치단체 조례에 그 근거와 절차, 내용 등에 규정을 두어야 할 것이다. 국회나 정부 차원에서 입법평가제도가 도입되지 않는 경우에는, 지방자치단체 차원에서 입법평가제도가 먼저 도입될 수도 있을 것이다. 주지하다시피, 지방의회인 청주시의 정보공개조례가 중앙의회인 국회의 정보공개법을 선도한 사례가 있다. 독일의 경우에도 연방차원에서 입법평가제도가 도입되기 이전에, 주 차원에서 입법평가제도가 먼저 도입된 바 있다.

법률을 개정¹⁸⁶⁾하는 방안¹⁸⁷⁾이 덜 번거로울 것이다(단계적·부분적 입법평가제도 도입의 경우). 그러나 기존의 이러한 평가를 아우르는 통합적인 입법평가를 도입하는 경우에는 규정의 내용이 보다 많고 복잡할 것이기 때문에, 기존의 법률을 개정하는 방안 보다는 특별법을 제정하는 방식이 바람직할 것이다(전반적·통합적 입법평가제도 도입의 경우). 이렇듯 입법평가의 법적 근거를 마련함에 있어서는 입법평가의 제도화 단계에 적절히 맞출 필요가 있다.

제 5 절 입법평가 제도화에 있어서의 과제¹⁸⁸⁾

1. 입법평가의 기법 등의 개발

최근에 입법평가의 필요성이 많이 강조되고 있으며, 그 동안의 논의를 통하여 입법평가제도가 필요하다는 공감을 획득하는데 어느 정도의 성과가 있었다고 할 수 있다. 그러나 지금까지의 이러한 입법평가에 대한 논의가 국민일반에 확산될 필요가 있다고 생각된다. 한발 더 나아가 입법평가제도의 장점만을 소개하는 수준에서 지금까지 지적된 입법평가의 단점을 보완할 방안도 마련되어야 할 것이다. 즉, 입법평

186) 국회법 개정만이 아니라 국회입법조사처법 개정, 입법영향분석규칙 제정 등 관련법률 및 규칙의 제정·개정이 필요하다. 즉, 국회법 개정을 통하여 일정한 요건에 해당되는 법률안에는 입법영향분석서를 첨부하도록 하는 내용의 규정을 신설하고, 국회입법조사처법을 개정하여 입법영향분석서 작성업무를 입법조사처의 직무로 규정하여야 한다. 또한 입법영향분석의 세부절차·대상·형식 등 부수적인 사항은 국회규칙으로 정해야 할 것이다. 김준, 국회에서 입법영향분석의 필요성과 방법, 국회입법과정의 내실화와 입법영향분석, 국회경제법연구회/국회입법조사처/한국입법학회, 2010. 12. 21, 57-58면.

187) 이 방안은 기존의 각종 영향평가제도를 인정하고, 의원이 발의하는 법률안을 대상으로 하는 입법평가가 주된 내용이 될 것이다. 국회법을 개정하여 입법평가제도를 도입하는 경우에는, 국회법에 규정되어 있는 법안비용추계제도를 확대하여 법률안 전반에 대한 입법평가제도를 내용으로 하는 방안이 바람직할 것이다.

188) 홍완식, 의회에서의 입법평가, 국회 입법조사처·한국입법정책학회 공동세미나, 2008. 8. 28의 발표내용의 일부를 수정·보완하였음.

가제도 도입의 원론적인 필요성을 강조하는 차원에서 벗어나 입법평가의 기법과 기술 등을 개발할 필요가 있다. 미국·영국의 규제영향분석제도의 한계와 문제점을 보완할 수 있도록 하고 우리나라 규제영향분석제도의 타당성과 객관성을 업그레이드할 수 있는 입법평가의 방안과 기법이 개발될 필요가 있다.¹⁸⁹⁾ 또한 독일이나 스위스의 입법평가제도를 통해 필요성을 인식하고 장점을 취하더라도, 유럽식 표준비용모델의 한계와 단점을 극복할 수 있는 방안과 기법이 고안될 필요가 있는 것이다.

2. 입법평가제도의 실질적 효용 확보

입법평가는 특정 정책을 정당화시켜주는, 정치적 치장을 위한 악세서리가 아니라는 점이 분명히 인식되어야 할 것이다. 정부업무평가기본법에 의한 정책평가가 과연 정부와 지방자치단체 등의 정책과 업무 등을 합리적으로 평가하고 정책과 업무의 질적 개선에 실질적으로 기여하였는가? 부패방지법에 의한 부패영향평가가 과연 부패의 발생을 예방하고 부패행위를 효율적으로 규제하여 청렴한 공직사회를 확립하는데 실질적으로 기여할 수 있는가? 라는 질문을 해본다면 평가제도의 제도적 취지와 입법목적에는 모두가 공감하고 일정부분 목적을 달성하였다고 하더라도, 평가의 실질적인 작동과 기여에는 아직도 개선할 점이 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서, 앞으로 입법평가가 명실상부하게 제도화되기 위해서는 아직도 많은 노력이 기울여져야 할 것이다. 특히, 입법평가제도가 지금까지 지적되어 오던 입법과정의 문제

189) “비용편익분석을 시행예정인 사업이나 규제에 대한 타당성을 사전적으로 검토하고 다른 대안과의 비교를 통한 주어진 조건 속에서 최선을 다하고자 하는 본래의 목적과는 달리 하나의 정책이나 규제에 대하여 비용편익분석의 수치적인 정당성을 근거로 합리화하려는 방향으로 오용되는 경우도 적지 않다.” 원종현, 입법영향평가에서의 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구, 입법평가연구, 제5호, 2011, 64면.

점을 치유하는데 기여할 수 있고, 입법의 질적 제고를 위한 적절한 제도라고 하는 효용성이 드러날 수 있도록 제도가 설계되어야 한다. 입법평가의 실질적 효용성을 달성할 수 있도록, 한국적 현실과 상황에 적합한 입법평가의 기준과 평가지침 등이 마련되어야 한다. 입법평가제도가 실질적 효용을 확보하지 않는 한, 또 하나의 평가제도로 전락할 수도 있다.

3. 입법평가제도의 단계적 도입

입법평가제도를 통합형으로 하여 단계적으로 도입할 필요가 있다. 현행의 정책평가(정부업무평가)와 부패영향평가를 포함하여 우리나라에 존재하는 여성발전기본법에 의한 성별영향평가, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경·교통·재해·인구영향평가, 행정규제기본법에 의한 규제영향평가 등 여러 유사한 평가를 점차적으로 통합하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 도입이 논의되고 있는 개인정보영향평가(프라이버시영향평가), 인권영향평가, 저출산·고령화 영향평가 등의 포함 여부도 검토하여야 할 것이다. 법령이 적시에 입법되는 것도 중요하기 때문에, 입법의 신중성도 중요하지만 입법의 신속성도 입법과정에서 달성해야 할 목표 중 하나이다. 이러한 점에서 본다면 각종 영향평가가 입법을 지연시키는 작용을 하기 때문에, 여러 영향평가는 통합적이고 효율적으로 시행되어야 할 필요가 있다. 따라서, 입법평가라고 하는 또 하나의 평가제도가 도입되는 것이 아니라 기존의 평가제도를 아우르는 통합형 평가제도가 도입되는 것이 바람직하고, 입법평가제도의 일시적인 도입보다는 단계적 도입을 통하여 제도도입과정에서 발생하는 문제점을 줄여나가는 것이 바람직하다.

4. 입법평가기관에 관하여

입법평가를 제도화하는 경우에는 입법평가를 담당할 기관이 필요하다. 우선, 기존의 국가기관 등에서 입법평가를 담당할 수도 있고, 새로운 입법평가기관을 설립할 수도 있을 것이다. 입법평가기관을 행정부에 설치하여 정부입법에 대한 입법평가를 담당하게 할 수도 있고, 국회에 설치하여 국회의원이 발의하는 법률안에 대한 입법평가를 담당하게 하거나 발의기관에 관계없이 모든 법률(안)에 대한 입법평가를 담당하게 할 수도 있다. 또는 독립기관으로서의 입법평가기관을 설립하는 방안도 있다. 아직은 조례와 규칙 등 지방자치입법의 발달이 더디기는 하지만, 지방자치입법을 대상으로 하는 입법평가기관의 설립도 장기적으로 고려해 볼 만 하다. 어떤 형태 또는 소속의 입법평가기관이던 간에 입법평가기관에는 독립성, 전문성, 평가보고공개가능성, 문제해결가능성, 유연성이 필요하다는 의견이 있다.¹⁹⁰⁾ 제도의 무난한 안착을 위해서는 기존의 평가기관 또는 소속기관을 활용하는 것도 생각해 볼만하다. 즉, 정부입법에 대한 평가는 규제개혁위원회나 법제처가 담당하도록 하고, 국회입법에 대한 평가는 국회 입법조사처와 국회 예산정책처에서 담당하도록 하는 방안이다. 독립기관형 방안은 독일의 규범통제원과 같은 형태의 입법평가기관을 신설하는 방안인데, 전술한 바와 같이 단계적·부분적 입법평가제도를 도입하는 경우에는 독립기관형 방안이 부담이 될 것이다.

5. 입법평가의 대상에 관하여

입법평가의 대상이 될 수 있는 것은 모든 형태의 법규범이라고 할 수 있다. 규범형식으로 보자면, 헌법·법률·시행령·시행규칙·조례·

190) 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009, 226면.

규칙 등이 입법평가의 대상이 될 수 있다. 그러나 이러한 모든 규범 형식을 대상으로 하는 입법평가는 현실적으로 가능하지 않다. 외국의 경우를 보면 입법평가의 주된 대상은 법률과 행정입법이고, 그 중에서도 가장 중요한 입법평가의 대상은 법률안(사전입법평가의 대상)과 법률(사후입법평가의 대상)이다. 제17대 국회 4년 동안에 접수된 의원 발의, 위원회제안, 정부제출 법률안은 모두 7,489건인 것으로 집계되어 있다. 이론상으로는 7,489건 법률안 모두에 대한 사전평가가 전제되어야 하지만, 이는 현실상으로 불가능하므로 선별된 주요 법안에 대한 평가가 시행되는 것이 현실적이다. 그리고 약 14,000건에 이르는 제18대 국회에서의 법률안 제출현황을 보면, 입법평가의 대상은 모든 법률안이 아니라 선별적이어야 한다는 것이 현실감이 있다. 평가영역도 종합적인 평가가 바람직하지만 예산상 영향평가, 규제적 영향평가, 사회적 영향평가, 환경적 영향평가 등을 단계적으로 하는 것도 현실적이라 여겨진다. 또는 중요법률을 선별하여 다면적이고 종합적인 영향평가를 시행하는 것도 바람직한 방법이라 생각된다.

6. 입법평가지침의 개발

입법평가의 방법론과 기법에 대한 경험이 없기 때문에, 우리나라에 적합한 입법평가 기법의 개발과 평가지침의 작성이 필요하다. 현재 시행되고 있는 규제영향분석의 작성에 있어서도 보다 상세한 매뉴얼을 제공할 필요가 있다는 점이 지적되고 있다.¹⁹¹⁾ 주요 외국의 기법과 경험을 참고하고 그 동안 시행된 우리나라의 규제영향분석서를 보완하며, 국회 예산정책처의 법안비용추계, 법제실의 법안검토, 법제처의 법안심사 등의 내용과 기준 등을 포함하고 입법평가의 단계적 추진과 입법평가의 목적에 상응하는 입법평가지침을 학계와 실무계가 개발한

191) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 118면.

후, 이 평가지침을 실제로 시험적용하는 작업과 평가지침을 지속적으로 개선하는 작업이 필요하다. 특히, 입법평가제의 시행을 위한 실무지침서를 마련하여야 하는데, 이러한 실무지침서는 입법평가를 담당하는 공무원은 물론이고 일반국민들에게도 입법평가제도의 전반적인 사항을 쉽게 파악할 수 있게 해주고, 법령의 입안자에게는 입법평가의 수행절차와 수행방법에 대한 업무지침과 그 내용에 대한 교육기능을 함으로써 입법평가가 신속하게 정착되도록 도움을 줄 수 있을 것이다.¹⁹²⁾ 평가의 경험이 충분히 축적되어 있지 못하고, 평가의 대상과 기준이 매우 방대하고 논란의 여지가 많기 때문에¹⁹³⁾, 입법평가 실무지침서를 마련함에 있어서는 첫째, 합리적인 입법평가대상의 선정을 위하여 입법평가의 대상이 되는 법령과 입법평가의 대상에서 제외되는 법령을 선별하는 기준이 필요하고, 둘째, 입법평가에 적합한 평가모델 개발의 기초가 될 수 있도록 평가방법과 평가절차에 관한 표준모델을 개발하여야 한다.¹⁹⁴⁾ 이러한 입법평가지침을 개발함에 있어서는, 입법평가제도의 실효성과 효율성을 높이도록 하는 목표성이 지향되어야 할 것이다.

7. 입법평가에 대한 연구와 공동작업

입법평가를 제도화하기 위한 여건의 조성과 관련하여 입법평가가 지닌 한계와 문제점을 분명히 하면서, 입법평가의 장점이 부각되는 단계적인 제도화에 관한 논의를 진전시키는 것이 필요하다. 또한 입법평가의 제도화는 입법평가의 운영을 전제로 하고 있기 때문에, 입법평가의 연구와 교육에 더 많은 노력을 기울여야 한다. 입법평가가

192) 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 218면.

193) 홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006, 68면.

194) 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 219면.

제도화될 경우에는 입법평가를 담당하는 실무진과 전문가가 필요하고, 이러한 입법평가의 심사기준에 맞추어서 법률안을 작성하는 실무진과 전문가가 필요하다. 제도는 결국 사람에 의하여 운영되어지는 것이기 때문에 제도의 올바른 설계와 도입도 필요하지만, 제도를 이해하고 운영하는 공무원을 교육하고 양성하는 작업도 중요하다. 또한 전술한 바와 같이 여러 관점에서 법령을 평가하는 통합형 입법평가제도가 도입되려면, 여러 분야의 참여가 필수적이다. 경제학이나 정책학을 비롯한 각종 사회과학과의 협업이 필요¹⁹⁵⁾하며, 특정 주제나 특정 법률에 대한 입법평가에 대하여는 관련전문가들로 구성된 Task Force를 구성하여 실시할 필요가 있다.¹⁹⁶⁾ 앞으로의 입법평가에 대한 연구와 교육은 이론적인 수준에서 더 나아가 입법평가의 구체적인 적용에 관한 연구와 실무적인 교육에 기울여져야 할 것이고, 학제간 연구와 범정부적인 부서간의 협의 및 공동작업이 필요할 것이다.

195) 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 국민대학교 법과대학, 2009, 176면.

196) 차현숙, 입법평가 적용사례와 시사점, 의회입법자와 입법평가, 국회입법조사처/한국입법정책학회, 2008. 8. 28, 78면.

제 7 장 요약 및 결론

본 연구는 입법평가와 규제영향분석은 같은 제도인지, 같지 않다면 어떻게 다른지에 대한 의문에서 출발하였다. 이 제도들을 시행하고 있는 외국의 사례를 살펴보면, 한 국가에서 양 제도를 병렬적으로 시행하고 있지는 않으며 입법절차나 과정, 국가기관 등 각 국가의 입법 환경에 따라 유사하면서도 각자 다른 형태의 입법평가 내지는 규제영향분석을 시행하고 있다. 따라서 이를 비교하여 차이점을 병렬적으로 도출하는 것은 무리가 있으며, 다만 현재 우리나라에서 도입논의가 활발한 입법평가제도를 어떻게 제도화시킬 것인지에 대한 방향성을 제시하고자 규제영향분석제도를 함께 살펴보는 것으로 이 연구를 진행하였다.

먼저 규제영향분석제도는 정부규제의 체계적인 관리 수단인 하나로써 미국, 캐나다, 호주를 중심으로 도입·발전되었으며 1980년대와 1990년대를 거쳐 OECD 회원국을 중심으로 확산되었다. 우리나라 역시 1998년 「행정규제기본법」을 제정하여 규제영향분석제도를 도입하였으며, 일반적으로 ‘새롭게 만들어지거나 현존하는 규제의 편익, 비용 그리고 효과들을 점검하고 측정하는 체계적인 의사결정 도구’로 정의된다.

규제영향분석은 통합된 의사결정지원과정으로서 이를 통하여 개방적이고, 투명하며, 또한 경험에 바탕을 둔 규제시스템의 설립에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이렇게 규제에 대한 분석이 필요한 이유는 규제는 예산과 같이 명시적으로 비용을 발생시키지는 않지만 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 과정에서 피규제자인 국민이나 기업에게 비용을 부담시킬 수 있기 때문이다.

외국의 경우를 살펴보면, 미국의 규제관리체계의 발전과 규제영향분석제도의 발전은 1936년 홍수통제법에서 비롯된 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다. 대공황을 극복하기 위한 정부의 대규모 공공투자가

이루어지면서 이러한 정부 투자에 대한 기준과 절차의 필요성이 제기 되었고 이는 비용-편익 분석의 기초로 발전하였다. 미국의 규제관리는 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)의 정보규제실(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)이 담당하고 있다. 미국 행정부의 규제분석의 지침은 Circular A-4의 규제분석(Regulatory Analysis)을 통해 확인할 수 있으며, 이 문서에서는 좋은 규제분석의 구성 요소를 첫째, 제안된 규제조치의 필요성에 대한 진술, 둘째, 대안적 접근방법의 검토, 셋째, 제안된 규제조치의 질적인 측면과 양적인 측면에 있어서의 편익과 비용의 평가 그리고 규제 분석을 통하여 확인 된 주요 대안으로 제시하고 있다.

영국은 2000년대 정부차원에서 ‘보다 나은 규제(Better Regulation)’ 프로그램을 실시하면서 규제정책의 패러다임을 전환하였으며, 2000년대 중반부터 모든 정부부처에서 규제영향분석을 실시하고 있다. 또한 영국은 새로운 규제를 도입하기에 앞서 각 부처 장관과 공무원들이 의무적으로 준수해야 하는 사항들을 규정함으로써 체계적이고 엄격한 규제관리가 가능하도록 하였다. 이러한 사항들에는 좋은 규제의 5대 원칙(principles), 영향분석(impact assessments), 의무적인 협의규정(consultation code), 다양한 대안들의 고려, 규제단순화계획(simplification plans), 규제책임성패널(Panel for Regulatory Accountability), 규제기관순응규정(Regulators' Compliance Code) 등이 포함되어 있다.

OECD의 경우에는 규제품질관리를 위한 규제거버넌스를 구축하는 과정에서, 정부가 미래의 위기를 예측하고 이를 회피할 수 있도록 회원국들이 규제의 품질과 성과를 위한 원칙(Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)의 적용을 강화하려고 노력해 왔다. 대부분의 국가들은 범정부 차원의 규제감독기구를 가지고 있으며, 이러한 기구는 규제안에 대한 영향분석을 심사하거나 모니터링을 하고 있다. 특히, 2009년에는 Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Co-

herence라는 보고서를 내고 국민의 복지증진을 위해서는 정부의 정책의 비용과 편익에 대한 충분한 고려가 필수적임을 강조하고 있다. 특히 정부의 특정 목적을 달성하기 위한 규제정책이 의도하지 않은 다른 부작용을 발생시키는 경우 정책의도와는 무관하게 국민의 편익을 감소시키는 결과가 발생할 수 있음을 강조하면서 이러한 문제를 해결하기 위한 RIA의 필요성을 강조하고 있다.

우리나라의 경우 1998년 행정규제기본법을 제정하면서 동법과 시행령에서 행정규제의 품질을 관리하기 위한 행정규제 관리체계를 규정하고 있다. 행정규제기본법의 법령체계는 행정규제기본법, 행정규제기본법시행령, 행정규칙(고시, 훈령, 통첩, 예규), 그리고 지방자치단체의 조례와 규칙으로 구성되어 있다. 그리고 행정규제기본법의 시행규칙 대신에 규제개혁위원회의 독립성, 자율성, 그리고 운영의 유연성을 보장하기 위해 「규제개혁위원회 운영세칙」을 제정하여 활용하고 있다. 중앙행정기관의 경우에 자체 심사를 위한 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 훈령과 예규로 규정되고 있다. 지방자치단체의 경우에는 조례, 훈령, 규칙을 제정하여 규제심사의 제도적 근거를 제공하고 있다.

현재 우리나라에서 시행되고 있지는 않지만 도입논의가 활발한 입법평가제도는 현대사회의 법령의 양적 증대와 질적 저하라고 하는 문제를 해결하기 위하여 유럽국가에서 주로 시행하고 있다. 이 제도가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 양적으로 팽창하였지만 질적으로 저하된 입법을 효과적으로 예방·억제하기 위한 것이다.

이러한 입법평가의 개념에 대한 정의는 학자마다 약간씩 다르기는 하지만, 입법이 동 입법을 통하여 추구하는 목적과 의도하는 결과를 발생시켰는가의 여부, 입법으로 인하여 발생한 비용이 그 효과와의 관계에 있어서 적절하고 효율적인지, 입법으로 인하여 발생할 부차적인 영향 등을 조사하고 평가하는 것을 의미하는 것이다. 즉, 입법평가란 입법의 효과를 조직적이고 체계적인 방식으로 분석하고 평가하려

는 일련의 시도 또는 전체적 과정으로 정의될 수 있다.

입법평가의 목적이 무엇이냐에 따라 입법평가의 내용과 범위, 기준 등이 달라지기 때문에, 입법평가의 목적을 설정하는 것은 중요하다. 입법평가의 목적은 입법이 초래하는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 것이다. 이러한 입법평가제도의 목적은 결국 입법을 즉흥적으로 하거나 입법효과 면에서의 불확실성을 배제하기 위한 정책도구의 하나이며, 입법과정을 과학적으로 파악하고 통제하려는 것이라 할 수 있다. 첫째, 입법평가는 입법자의 의사결정을 지원한다. 둘째, 입법평가는 입법의 품질을 향상시키는 것, 달리 말하자면 더 좋은 법률을 만드는 것을 목적으로 한다. 셋째, 입법평가는 입법목적의 달성이나 효율성과 같은 기능적 측면만이 아니라 보다 궁극적으로는 입법의 정당성 강화에 이바지한다.

입법평가를 위해서는 시간과 비용, 그리고 인적자원 등의 자원이 필요하기 때문에, 입법평가자는 어떤 상황에서 어떠한 평가방법을 사용하는 것이 가능하며 또한 유용한지를 판단해야 할 것이다.

입법평가의 유형은 평가시기를 기준으로 하여 세 가지 유형 또는 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 사전적, 병행적, 사후적 입법평가로 분류할 수 있다. 입법평가의 3유형은 첫째, 사전평가(prospektive Gesetzesevaluation)란 입법의 구상단계에서 입법의 필요성을 분석하고, 입법이 필요한 경우에는 어떠한 입법안이 있는지 등에 대한 분석을 행하는 것을 의미한다. 둘째, 병행평가(begleitende Gesetzesevaluation)란 법률을 입안하고 법률안 초안을 의회에 제출하는 단계에서 효력의 최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서 법률안 초안을 심사하는 것을 의미한다. 셋째, 사후평가(retrospektive Gesetzesevaluation)란 입법의 사후적 적용단계에서 법령의 목표달성 여부 및 기존입법을 지속할 것인지 수정, 폐지 또는

신규 제정할 것인지에 관하여 평가하는 것을 의미한다.

우리나라에 입법평가제도를 도입하는 경우 법치주의 원칙에 따라 그 법적 근거를 마련해야 하는데, 어떠한 형식이 바람직한지에 대한 검토가 필요하다. 이는 한국형 입법평가를 어떻게 디자인할지의 문제와 관련이 있다. 우선 입법평가를 헌법, 법률, 행정입법, 자치입법 중 어떠한 단계에서 규정할 것인지가 문제이다. 외국의 경우 예외적으로 헌법에서 규정하고 있는 경우도 있으나 다수의 국가에서는 법률이나 행정입법 등의 형식으로 입법평가의 법적 근거를 마련하고 있다. 입법평가는 조직과 예산을 필요로 하기 때문에 의회가 규정할 사항으로 볼 수 있으며, 입법평가에 관한 법적 근거를 법률에 두는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 입법평가제도를 단계적·부분적으로 도입하는 경우와 전반적·통합적으로 도입하는 경우로 구분하여 살펴볼 수 있다.

최근에 입법평가의 필요성이 많이 강조되고 있으며, 그동안의 논의를 통하여 입법평가제도가 필요하다는 공감대가 형성되었다고 볼 수 있으나 이제 입법평가제도 도입의 원론적인 필요성을 강조하는 차원에서 벗어나 입법평가의 기법과 기술 등을 개발할 필요가 있다. 동시에 입법평가제도가 지금까지 지적되어 온 입법과정의 문제점들을 치유하는데 기여할 수 있고, 입법의 질적 제고를 위한 적절한 제도라고 하는 효용성이 드러날 수 있도록 제도가 설계되어야 한다.

또한 입법평가를 담당할 기관에 대한 고민도 필요하다. 기존의 국가기관 등에서 입법평가를 담당할 수도 있고, 새로운 입법평가기관을 설립할 수도 있을 것이다.

입법평가의 대상이 될 수 있는 것은 모든 형태의 법규범이라고 할 수 있다. 규범형식으로 보자면, 헌법·법률·시행령·시행규칙·조례·규칙 등이 입법평가의 대상이 될 수 있다. 그러나 모든 규범을 대상으로 하는 입법평가는 현실적으로 가능하지 않을 뿐 더러, 평가영역

도 종합적인 평가가 바람직하지만 예산상 영향평가, 규제적 영향평가, 사회적 영향평가, 환경적 영향평가 등을 단계적으로 하는 것도 현실적이라 여겨진다. 또는 중요법률을 선별하여 다면적이고 종합적인 평가를 시행하는 것도 바람직한 방법이라 생각된다. 입법평가제도의 시행을 위해서는 실무지침서를 마련하여야 하는데, 이러한 실무지침서에는 합리적인 입법평가대상 기준이 필요하고, 평가방법과 절차에 관한 표준모델을 개발하여야 한다.

그리고 입법평가제도는 현행의 정책평가와 부패영향평가, 규제영향평가 등 여러 유사한 평가를 점차적으로 통합하는 방향으로 나아가는 방안도 고려할 필요가 있다. 즉 입법평가제도의 일시적인 도입보다는 단계적 도입을 통하여 제도도입과정에서 발생하는 문제점을 줄여나가는 것이 바람직해 보인다.

최근 규제영향분석과 관련하여 문제점들이 지적되고 있는 바, 먼저 행정규제관리체계의 분석에서 지적된 규제심사의 질을 위협하는 핵심적인 문제는 전문성의 부족을 들 수 있다. 이는 결국 인적 자원의 전문성 부족과 아울러 구조적 문제에서 비롯되는 것이다. 그리고 이러한 문제들은 규제영향분석의 문제점으로 전환된다. 또한 인적 자원의 전문성 부족은 행정관리체계의 구조에 의해 보완될 수 있지만 구조의 문제는 오히려 가지고 있는 인적 자원의 역량마저 훼손시킨다. 그리고 규제영향분석의 항목과 요소가 규제영향분석 도입 당시에 비해 점차적으로 간소화되고 있는데, 이러한 간소화는 행정규제관리체계의 인적·물적 역량을 중심으로 한 현실적 여건에 맞게 규제영향분석의 질에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 검토가 필요하다. 이러한 검토를 통해 규제영향분석의 평가 항목과 요소를 재조정할 필요가 있다. 규제영향분석의 문제를 통해서도 알 수 있듯이 규제영향분석에 투입되는 인적 자원의 문제, 평가항목과 요소의 조정 문제를 입법평가의 제도화 구상에서도 고민하여야 한다. 즉 규제영향분석의 개선방안을 모

색함과 동시에 우리나라에 입법평가가 제도화될 경우 입법평가를 담당하는 실무가와 전문가가 필요성에 대한 타당성을 증명할 수 있을 것이다. 따라서 앞으로의 입법평가의 구체적인 적용에 관한 연구와 실무적인 교육에 기울어져야 하고 학제간 연구와 범정부적인 부서간의 협의 및 공동작업이 필요할 것이다. 동시에 현재 규제영향분석의 평가항목과 요소 등의 조정방향을 고려하여 입법평가의 평가항목과 세부요소들을 구상하여야 한다.

참고 문헌

- 감사원, 감사결과 처분요구서: 경제규제 개혁 추진실태, 특정과제감사보고서, 2007.
- 강원택, 17대 국회전반기 2년의 평가 : 성과와 과제, 국회 운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?, 참여연대 의정감시센터, 2006. 7.
- 강장석, 제17대 국회개혁과제에 관한 연구, 국회사무처, 2005. 10.
- 강현철, 입법평가제도화에 관한 소고, 법제, 2009. 9.
- 강현철, 한국적 입법평가모델 정착에 관한 소고, 입법교육·입법평가의 과제와 전망, 건국대학교 법학연구소, 2012. 2. 10.
- 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 강현철/한상우/류철호, 국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 국가경쟁력강화위원회, 규제일몰제도 확대도입방안, 제10차 회의자료, 2009.
- 국가경쟁력강화위원회, 새 정부 6개월 규제개혁 성과와 과제/ 제6차 회의자료, 2008.
- 국무총리실, 2008 규제개혁 백서, 서울: 규제개혁위원회, 2009a.
- 국무총리실, 2009 규제개혁백서, 서울: 규제개혁위원회, 2010.
- 국무총리실, 경제위기 조기극복을 위한 규제개혁 사례 ‘한시적 규제유예’ 제도 소개, 2009b.
- 국무총리실, 규제정보화시스템 사용자 매뉴얼, 2009c.

참 고 문 헌

- 권영설, 입법과정의 헌법적 조명, 공법연구, 제34집 제3호, 2006.
- 김기표, 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰, 입법평가 연구, 제5호, 2011.
- 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2011.
- 김성준/오정일, 비용편익분석의 이해, 경북대학교 출판부, 2012.
- 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구, 제39집 제4호, 2011.
- 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구, 제1호, 2009.
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 김수용, 입법평가의 제도화 방안, 입법교육·입법평가의 과제와 전망, 건국대학교 법학연구소, 2012. 2. 10.
- 김수용, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009
- 김정해, 규제영향분석 제도 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006.
- 김정해/이혜영, 참여정부 규제개혁의 성과평가: 전문가 의견조사를 중심으로, 한국행정학보, 42(2), 2008.
- 김정해/임준형/박형준 외, 주요 선진국의 규제개혁 비교 연구, 한국 행정연구원, 2006.
- 김 준, 국회에서 입법영향분석의 필요성과 방법, 국회입법과정의 내실화와 입법영향분석, 국회경제법연구회/국회입법조사처/한국입법학회, 2010. 12. 21.
- 김 준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010. 12.

- 김태윤, 공생발전과 규제개혁, 2011 국무총리실·한국규제학회 공동 세미나, 이명박정부 규제개혁의 성과와 과제, 2011.
- 김태윤/김상봉, 비용·편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석, 2004.
- 김태호, 규제개혁의 성과와 반응에 관한 연구, 전남대학교 대학원 박사학위논문, 2000.
- 박균성, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처 연구용역 최종보고서, 2008. 10.
- 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009.
- 박수철, 입법총론, 한울, 2011.
- 박수현, 미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰, 입법평가연구 창간호, 2009.
- 박영도, 의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안, 공법연구, 제34집 제3호, 2006.
- 박영도, 입법관리로서의 입법평가의 제도화, 한국입법학회 학술대회 자료, 2006, 12.
- 박영도, 입법심사의 체계와 방법론, 법제연구원, 1996.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 입법학연구, 제2집, 2002.
- 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.
- 박영도, 최근의 입법경향과 입법의 선진화를 위한 과제, 동아법학, 제50호, 2011. 2.
- 박영도, 한국에서의 입법평가제도화 방안, 공법연구, 제38권 제1호 제1권, 2009.

참고 문헌

- 박형준/나태준/조현석, 협력적 거버넌스에 의한 규제개혁방향: 규제협상제도의 도입과 의의, 2008년도 한국행정학회 춘계학술대회, 2008.
- 박형준/이종한/박순찬, 인반균형 모형(CGGE)을 이용을 통한 전략과제: 규제개혁의 경제적 효과분석, 2007년 한국 행정학회 하계학술대회, 2007.
- 법제실, 법제이론과 실무, 국회사무처, 2006.
- 법제처, 미국 관리예산처(OMB) 규제개혁의 이론과 실제, 2008.
- 사공영호 외, 규제개혁의 성과평가: 김대중 전부 2년을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 11(1), 2000.
- 석인선/이인호/권건보/최희경, 국회입법과정의 혁신에 관한 연구, 국회 운영위원회, 2007. 2.
- 신상환, 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제, 법제, 제540호, 2002. 12.
- 심영섭, MB정부 규제개혁의 성과와 과제, 2011 국무총리실·한국규제학회 공동 세미나, 이명박정부 규제개혁의 성과와 과제, 2011.
- 심준섭, 영국의 규제정책, 영국의 행정과 공공정책, 한국행정연구원, 2010.
- 안문석, 국가발전과 규제: 한국의 규제개혁 개관, 정부학연구, 8(2), 2002.
- 원종현, 입법영향평가에서의 비용편익분석의 적용방향에 관한 연구, 입법평가연구, 제5호, 2011.
- 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 입법평가, 입법평가연구, 제5호, 2011.

- 윤광진/김한창/박계관, 입법평가적용을 위한 비용편익연구, 한국법제연구원, 2009.
- 윤석진, 입법과정에서의 입법영향평가와 사회입법평가의 활용, 법학논문집, 제34집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2010.
- 이민호, 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안: 중소기업규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로, 한국행정학보, 44(3), 2010.
- 이성우, 규제영향분석제도의 효과적 집행방안, 한국정책학회보, 9(2), 2000.
- 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 국민대학교 법과대학, 2009.
- 이순태/윤광진/차현숙/윤석진/윤계형/조용준/조영기, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 이시윤/이장은, 우리나라 입법과정의 문제점과 그 개선방향, 국회법제사법위원회, 2003. 11.
- 이인호, 한국에서의 입법평가, 한국공법학회 국제학술대회 발제논문, 2009. 6.
- 이종한, 금융분야 규제영향분석 활성화 방안에 관한 연구, 한국행정학회 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006년 추계학술대회 발표논문집, 2006.
- 이주선, 현 정부 경제관련 규제개혁 평가와 향후 전망, 2011 국무총리실·한국규제학회 공동 세미나, 이명박정부 규제개혁의 성과와 과제, 2011.
- 이혁우 외, 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구, 한국경제연구원, 2011.

참고 문헌

- 이혁우, 2009년 규제개혁위원회 규제심사 사례 분석: 재심사 및 권고 사례를 중심으로, 2010년도 한국행정학회 하계학술대회, 2010,
- 임명현, 입법의 재정영향평가에 관한 연구 - 국가재정관리를 위한 입법평가의 활용성 연구, 건국대학교 법학박사학위 청구논문, 2008. 8.
- 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 입법과정의 현황과 개선방안, 국회법제실/한국공법학회, 2005. 11.
- 장병일, 입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여, 한양법학, 제19권 제3호, 2008. 10.
- 장상진, 실용정부의 규제개혁 추진 방향. 2008년도 한국행정학회 춘계학술대회, 2008.
- 전국경제인연합회, 의원입법 절차의 문제점과 개선방안 - 의원입법을 통한 신설·강화규제의 심사절차를 중심으로 -, 규제개혁시리즈 4, 2010. 10.
- 전용주, 입법 이전단계서부터 ‘좋은 법’ 만들 장치 마련, 국회보, 통권 512호, 2009. 7.
- 전학선/홍완식/허동원, 의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구, 한국사회여론연구소, 2007, 11.
- 정강정, 행정규제정책의 순응확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구, 정부학연구, 8(2), 2002.
- 정준현/장병일/김수용, 사후입법평가를 통한 국민불편법령 폐지의 체계화·효율화 방안, 법제처, 2010.

- 정창화, 단계별 규제영향분석의 제도화 방안, 한국행정연구원, 2004.
- 정창화, 입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로, 유럽연구, 제25권 2호, 2007. 8.
- 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위청구논문, 2004.
- 조성한, 거버넌스 도구로서의 규제, 한국정책과학회보, 10(4), 2006.
- 차현숙, 의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고, 법연, Vol. 7, 2010. 7.
- 차현숙, 입법평가 적용사례와 시사점, 의회입법자와 입법평가, 국회입법조사처/한국입법정책학회, 2008. 8. 28.
- 차현숙, 입법평가논의의 현황과 전망, 입법교육·입법평가의 과제와 전망, 건국대학교 법학연구소, 2012. 2. 10.
- 채수근, 의원입법과 법률안비용추계, 입법에 관한 국회의 책임과 역할, 국회법제실·한국행정법이론실무학회, 2005. 5.
- 최대용, 규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구: 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 사례를 중심으로, 규제연구, 14(2), 2005.
- 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992, 18면.
- 최윤철, 법치국가 실현수단으로서의 입법평가, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), 법치가 선진화의 길이다, 한반도선진화재단, 2008.
- 최윤철, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구, 제33집 제3호, 2005. 5.
- 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005.

참 고 문 헌

최진식, 규제개혁정책의 적합성 평가에 관한 연구: 이명박 정부 2년을 중심으로, 정부학연구, 16(1), 2010.

한국행정연구원, 주요 선진국의 규제개혁 비교연구, 2006b.

한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구, 창간호, 2009.

홍완식, 독일의 입법평가 - 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로 -, 입법평가연구, 창간호, 2009.

홍완식, 법령의 현황과 입법의 원칙, 국회도서관보, 2004. 6.

홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안 - 법률안 제출 이전 단계를 중심으로, 국회입법조사처 연구용역 최종보고서, 2008. 12.

홍완식, 의회에서의 입법평가, 의회입법자와 입법평가, 국회입법조사처/한국입법정책학회, 2008. 8. 28.

홍완식, 입법평가의 현황과 과제, 국회법제연구회, 2007. 12.

홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방향, 법제연구, 제37호, 2009. 12.

홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006.

Anderson, C., Hazards of Risk Assessment, Nature, 351(6323), 1991.

APEC-OECD, APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005.

Arrow et al, Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles, American Enterprise Institute Press, 1996.

BERR, Regulators' Compliance Code: Statutory Code of Practice for Regulators, 2007.

- BIS, Impact Assessment Guidance : When to do an Impact Assessment, 2011.
- Breyer, S., Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation, Cambridge, MA: Harvard Univ Press, 1993.
- BRTF, Routes to Better Regulation. Better Regulation Task Force, 2005.
- Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
- Crandall, R. W., C. Demuth, R. W. Hahn, R. E. Litan, P. S. Nivola and P. R. Portney, An Agenda for Federal Regulatory Reform, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research and the Brookings Institution, 1997.
- Die Bundesregierung, Morderner Staat - Morderner Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2000.
- Hahn, R. W., An Analysis of the seventh Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations, Regulatory Analysis, 04-03, Washington D.C: AEI-Brookings Joint Center, 2004.
- Hahn, R. W., Policy Watch: Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation, Journal of Economic Perspectives, 12(4), 1998.
- Hahn, R. W./Layburn, E. M., Tracking the Value of Regulation, Regulation, 26(3), 2003.
- Hahn, R. W./Lutter, R./Viscusi, W. K., Do Federal Regulations Reduce Mortality?, AEI Press, AEI-Brookings Joint Center for Regulation Studies, 2000.
- Hans Schneider, Gesetzgebung, C. F. Müller Verlag, 3 Auflage, 2002.

참 고 문 헌

- Lutter, R., The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform, Regulation, 22(2), 1999.
- Lutter, R./Morrall, J. F., /Viscusi, W. K., The Cost per Life Saved Cutoff For Safety-Enhancing Regulations, Economic Inquiry, 37(4), 1999.
- Morrall, J., Saving Lives: A Review of the Record, Journal of Risk and Uncertainty, 27(3), 2003.
- OECD, Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries, 2003.
- OECD, Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): Tools for Policy-Makers, 2007.
- Parker D., Regulatory impact assessment, Management Focus(24): 4-7, Regulatory Impact Unit, Better policy making: A guide to regulatory impact assessment, 2003.
- Viscusi, W. K., Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts, The Journal of Economic Perspectives, 10(3), 1996.
- Viscusi, W. K., Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks, Related Publication 06-11, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.
- Viscusi, W. K./Gayer, T., Safety at Any Price? Regulation, 25(3), 2002.

BIS, <http://www.bis.gov.uk/>