

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

입법평가 일반론 연구

강 현 철



입법평가 연구 13-24-⑤-1

**입법평가 Review를 통한
재정립 방안 연구**
- 입법평가 일반론 연구 -

강 현 철

**입법평가 Review를 통한
재정립 방안 연구**
- 입법평가 일반론 연구 -
A Study on Review of Legislative Evaluation
- General Research of Legislative Evaluation -

연구자 : 강현철(연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

2013. 10. 15.

요약문

I. 배경 및 목적

- 입법평가 연구성과에 관한 일반론 연구
 - 입법평가제도의 도입배경
 - 입법평가의 필요성 논의
 - 입법평가의 의의
 - 입법평가의 유형과 방법론 연구 성과 정리
 - 입법평가 제도화 논의에 관한 분석과 방향성 제시
- 연구범위와 방법
 - 성과분석과 이론적 연구
 - 비교제도 연구

II. 주요 내용

- 입법평가제도의 필요성과 의의
 - 입법평가 필요성 논의
 - 입법과잉문제의 해결, 입법분석의 과학화와 합리화, 고품질 입법창출, 입법의 신뢰성과 안정성 제고

- 입법평가의 의의
 - 입법평가 개념과 기능
- 입법평가의 유형과 방법론
 - 사전적 입법평가의 의의 및 방법론
 - 병행적 입법평가의 의의 및 방법론
 - 사후적 입법평가의 의의 및 방법론
 - 평가방법론
- 입법평가 제도화 논의
 - 현행제도의 분석과 문제점
 - 규제영향분석, 부패영향분석, 성별영향분석, 법안비용추계제도, 법령입안심사제도
 - 입법평가 제도화 방향성 제시

Ⅲ. 기대효과

- 입법평가 연구성과의 정리를 통한 이론적 체계구축에 기여
- 제도화 방향성 제시를 통한 제도화 참고자료로 활용

▶ 주제어 : 입법평가, 입법평가의 개념, 입법평가 제도화, 영향분석, 입법평가 방법론

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Research on Performance Evaluation of generalizations legislation
 - Background and introduction of legislative evaluation system
 - Discussion of the necessity for legislative evaluation
 - The significance of the legislative evaluation
 - type and methods of the legislative evaluation
 - Analysis and direction on the institutionalization of legislative evaluation
- Research Scope and Method
 - Performance analysis and theoretical studies
 - Compare Institutional Research

II . Major Content

- Necessity and significance of the legislative Evaluation
 - Discussed necessity of legislative Evaluation

- Excessive legislative issues, Scientific analysis and rationalization of legislation, Creation of high-quality legislation, Reliability and stability of legislation
- Significance of the legislative Evaluation
 - Concepts and functions of the legislative Evaluation
- The methodology and type of legislative Evaluation
 - Proactive legislative Evaluation
 - Concurrent legislative Evaluation
 - Reactive legislative Evaluation
 - Evaluation Methodology
- Institutionalized legislative Evaluation
 - Analysis and Problems of the current system
 - Regulatory impact analysis, Impact analysis of corruption, Gender Impact Analysis, Estimated cost of the bill, Drafting legislation review
 - The direction of the institutionalization for legislative Evaluation

III. Expected Effects

- contributes to building a theoretical framework through research

Used as reference material for institutional through the proposed directional

➤ Key Words : legislative Evaluation, Significance of the legislative Evaluation, the institutionalization for legislative Evaluation, impact analysis, The methodology of legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 입법평가제도의 도입배경	11
제 1 절 입법평가의 필요성 논의	11
I. 입법과잉에 따른 법제의 체계화 필요	11
II. 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고	12
III. 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출	14
IV. 입법의 신뢰성과 안정성 제고	15
제 2 절 입법평가의 의의	17
I. 입법평가의 개념	17
II. 입법평가의 기능	24
제 2 장 입법평가의 유형과 방법론	31
제 1 절 개 설	31
제 2 절 사전적 입법평가의 의의 및 방법론	33
I. 의 의	33
II. 사전적 입법평가의 단계 및 분석방법론	34
제 3 절 병행적 입법평가의 의의 및 방법론	37
I. 의 의	37
II. 병행적 입법평가의 단계	38

제 4 절 사후적 입법평가의 의의 및 방법론	43
I. 의 의	43
II. 사후적 입법평가의 단계	44
제 5 절 입법평가의 평가방법론	49
I. 평가기준에 따른 평가방법	49
II. 평가방법의 구체적 내용	50
제 3 장 입법평가 제도화 논의	59
제 1 절 현행 제도의 분석과 문제점	59
I. 규제영향분석	59
II. 부패영향분석	74
III. 성별영향분석	86
IV. 법안비용추계제도	95
V. 법령입안심사기준	104
VI. 소 결	113
제 2 절 입법평가 제도화의 방향성	119
I. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화	120
II. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련	123
III. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성	128
IV. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적근거의 마련	145
V. 입법평가 적용의 안정화를 위한 단계적 방안	146
참 고 문 헌	151

제 1 장 입법평가제도의 도입배경

제 1 절 입법평가의 필요성 논의

I. 입법과잉에 따른 법제의 체계화 필요

우리나라는 경우 정부 수립 후 약 15년간은 일제의 의용(依用) 법령이 적용되다가 1961년 이후 구법령 정비사업이 대대적으로 추진되면서 우리의 법제(法制)도 제 모습을 갖추기 시작했다. 그 후 국회와 정부입법으로 많은 법령이 제정되었고, 법령의 숫자도 빠른 속도로 늘어나기 시작했다. 뿐만 아니라 최근에는 자치입법의 증가현상 역시 빠르게 나타나고 있는 실정이다. 2013년 9월 말 현재 법률과 하위법령만 4,315건(법률 1,305건, 대통령령 1,507건, 총리령·부령 1,181건, 국회규칙 등 기타 321건¹⁾)이나 되고, 훈령 등 각 기관 내부 규정도 1만 1천건 이상 만들어져 있다.

현대국가에 있어서 시민적 권리의 강화와 복지의 확대 등 국가적 간여가 증대되고, 법치주의가 확립되어 규범의 적용 범위가 확대되어 감에 따라 법규의 양이 늘어나는 것은 일반적인 현상이다. 다시 말해서, 현대국가에서 정부가 해야 할 일이 늘어나게 되면 그에 따라 법규의 양이 늘어나는 것은 당연한 것이다. 하지만, 입법은 국민생활에 직접적 영향을 미치는 규범으로서 아무런 제약이나 통제 없이 제정되어 적용되는 것은 적절한 규범적 원칙은 아닐 것이다. 이와 더불어 제정된 입법은 새로운 권리·의무관계를 형성하여 지속성을 가지고 유지된다는 점에서도 그 제정에 신중을 기하여야 함은 명확하다고 할 것이다.²⁾

1) 법제처 법령통계 참조(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>), 이외에 정부 수립 이후 공포된 법령은 59,200건이며, 최근에는 연간 2,000여건 내외가 공포되고 있다.

2) 법규의 과잉, 법률인플레이션 현상 등 현대 입법의 문제점에 관하여는 박영도, 입

법규의 과잉은 국민의 일상생활에 대한 과도한 간섭, 입법의 불안정과 불통일에 따른 법적 권위의 약화, 법의 질적 저하에 따른 법의 실효성 약화라는 문제점을 야기한다. 이와 더불어 입법부의 무력화 초래, 자원의 오용과 남용, 사회정의의 문제, 개인의 자유의 위축현상을 초래하기도 한다.³⁾

이러한 관점에서 법령의 제정에 있어서 보다 신중한 접근을 위한 노력은 필수적이며, 이미 시행되고 있는 입법에 대한 재검토 역시 당연한 국가적 노력이라고 할 것이다. 다만, 이러한 검토와 재검토는 객관적인 원칙과 기준에 따라 합리적으로 이루어져야 할 것이며, 입법평가는 이러한 점에서 중요한 제도적 대안으로 자리매김할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 입법평가는 입법의 합리화를 위한 도구로서 작용하면서, 법령에 대한 객관적·과학적 분석을 통해 입법의 효과를 파악하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속입법이나 효과가 불확실한 입법을 사전에 방지하는 것은 물론 사후적 교정장치로서 활용됨으로써 법령의 규율 체계가 간소해지는 방향으로 실질적인 법제 조정이 이루어질 수 있다.

II. 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고

입법은 규범적 정의와 권위라는 관점에서 정당성이 인정되는 장치이지만, 절대적 가치를 지니는 것은 아니며, 입법과정은 규범적 정당성을 공고히 하는 과정이 아니라 협상과 이해관계의 조정이라는 정치적 판단을 통하여 결정되는 것이다. 즉, 국가와 사회의 구성원의 이해와 타협이라는 정치적 과정을 통하여 규범적 권위와 정당성을 확보하

법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 18면 이하 참조.

3) 이순태 외 6인, 입법평가 가이드 라인, 한국법제연구원, 2010, 24면; 이명구, 법의 인플레이와 법치주의의 방향, 현대공법의 이론(목촌 김도창 박사 화갑기념 논문집), 1982, 246면 이하 참조.

여야 하는 것임을 의미한다. 따라서 단순한 이해관계의 중용적 선택이나, 일방적 힘의 논리에 따른 결정과정이 아니며, 결과에 따른 원칙과 정당성이 지속적으로 유지될 수 있도록 하여야 하는 것이다. 이것은 입법의 목적이 명확하여야 하며, 목적의 달성을 위하여 각 개별규정은 효과적이고 효율적인 연계와 적절성을 유지하여야 하는 것이다. 즉, 목적지향성과 효과지향성이 동시에 만족될 수 있는 입법의 제정과 적용이 이루어져야 함을 의미하는 것이다.

입법평가는 이러한 점에서 입법의 객관적·과학적 분석을 가능하게 하는 제도적 장치이다. 입법평가는 법령의 형식적·내용적 정합성과 타당성을 수호하는 최종적인 보루로서 기능하면서, 국회와 각 부처에 입법과 관련된 정보를 체계적으로 제공해 주는 기능을 하고 있다. 즉, 입법에 관여하는 모든 사람과 관련 기관에 꼭 필요한 법제 정보·자료가 축적되어 제공됨으로써 국가 전체적으로 입법역량이 크게 높일 수 있는 제도이다. 입법과정에 입법평가 적용이 가능하게 되면, 입법의 평가·분석·환류 과정에서 입법 목적의 달성과 법령의 실효성을 점검하는 것이 일상화됨으로써 입법역량이 크게 향상되어 더 좋은 법을 만들 수 있게 될 것이고, 합리적이고 민주적인 입법으로 법치주의 실현의 토대가 마련될 수 있을 것이다.

아울러 종합적·체계적 입법평가 적용으로 현재 다양하게 적용되고 있는 입법관련 각종 영향평가제도를 통합하고, 입법과정상의 분석·검토 절차를 객관화·합리화함으로써 입법절차를 체계화하고 간소화할 수 있게 될 것이다. 또한 입법평가제도의 도입으로 불필요한 입법을 상당수 방지하여 입법 수요를 크게 줄임으로써 입법의 효율성도 높일 수 있을 뿐만 아니라 꼭 필요한 법령만 유지시킴으로써 법규정의 실효성을 높여 국가 전체적인 차원에서 입법 관련 역량이 크게 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출

현대국가에 있어서 입법은 시민국가 시대의 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규율하는 한정된 범위에서 벗어나서 전문영역에 관한 입법적 규율이 확대되는 등 입법환경이 크게 바뀌고 있는 것이 현실이다. 이와 더불어 사회적 발전을 입법적으로 견인하기 위한 정책의 법제화 현상 등 입법적 상황 역시 급격하게 달라지고 있다. 하지만, 입법현실에 비추어 볼 때, 우리의 입법환경은 오히려 입법의 품질이 기준 이하인 법령의 제정가능성이 높아지고 있고, 최근에는 정부 주도의 입법이 지배적이었던 상황에서 의원발의 법률안이 급격하게 늘어나고 있다는 점이다. 정부입법의 경우에 있어서도 입법의 전문성 부재의 문제가 논의되고 있는 실정이지만, 여전히 전문화된 인력에 의해 입법 지원을 받지 못하는 의원발의 법률안 역시 적지 않다는 점이다.

또한, 입법과 관련된 이익집단의 적극적인 활동과 갈등 조정에 있어서의 문제 등으로 처분적이고 형평에 맞지 않는 문제 입법의 가능성이 커지고 있는 반면에, 정보화의 진전에 따른 법령정보의 보편화로 법령 입안의 편의성은 크게 높아지고 있다. 이러한 상황은 불필요한 입법, 선심성 입법, 현실성 없는 입법 등을 등장시켜 입법의 홍수 현상을 가져오고 그 결과 입법의 품질이 낮아질 가능성이 커진다는 것을 의미한다. 이러한 문제 법령의 인플레이션 현상이 나타나게 되면, 법령의 실효성이 낮아지게 되고, 법령의 원활한 집행도 곤란하게 되어 결국 국가적 비용의 증가를 초래하기 때문에 입법을 체계적으로 평가하여 입법의 품질 자체를 높이려는 노력이 필요하다.⁴⁾

즉, 시대변화에 뒤떨어지나 상충·모순되는 법령을 발굴·정비하고, 국가예산이나 정부정책과 집행 현실에 맞는 입법이 되도록 하기 위해

4) 입법의 품질제고에 관하여는 이순태 외 6인, 전계보고서, 29-31면 참조.

서는, 이러한 점들을 방지할 수 있는 입법평가제도의 도입을 통해 법령의 실효성과 효과성을 높임으로써 국민의 법령 수용성(受容性)도 높일 필요가 있다고 할 것이다. 입법평가제도는 법령이 가져올 다양한 영향과 효과를 사전적·사후적으로 면밀히 검토하여 입법자의 의도가 충실히 달성될 수 있도록 하는 도구로 활용될 수 있을 것이다. 즉 법령안에 대한 객관적 분석을 통해 법령안의 효과를 예측하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속 입법이나 효과가 불확실한 입법을 방지할 수 있다. 아울러 입법자는 입법평가를 통하여 입법과 관련된 각 기관과 단체는 물론 이해관계자인 국민의 의견을 충분히 수렴함으로써 민주적인 입법의 가능성도 높일 수 있다. 이런 과정을 거쳐 만들어진 법은 적용 대상자들이 수용할 가능성이 높아 그 실효성이 높아질 수 있을 것이다.

이렇게 입법의 과학성은 물론 민주성을 높일 수 있는 입법평가를 통해 궁극적으로 수준과 품질이 높고 그래서 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법을 함으로써 정부와 국회의 신뢰성을 높이고 법치주의 수준을 획기적으로 높일 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다. 무엇보다도 만들어지는 법령뿐만 아니라 이미 만들어져 효력을 발생하고 있는 법령에 대해서, 법령의 현실적인 효과 등을 과학적인 분석을 통하여 밝혀냄으로써 문제가 되는 법령을 지속적으로 발굴해 내어 정비하는 효율적인 체계의 구축을 기대할 수 있다.

IV. 입법의 신뢰성과 안정성 제고

입법은 국민의 일상생활과 국가운영의 기준적 틀을 제공하는 점에서 다양한 분야로 나누어 제정되는 것이 일반적이다. 따라서 각 분야별 입법에 관하여 개별영역의 전문성과 이해관계의 조정 등의 과정을 합리적 입법절차와 논의를 통하여 이루어지는 것이 필요하다. 이러한

절차의 준수와 이해관계의 조정과정은 입법의 신뢰성과 실효성을 확보하기 위한 최소한 장치이다. 하지만, 많은 입법이 일방적인 정치적인 고려에 따라 권력적 타협의 산물로써 제정되거나 개정되어 입법의 신뢰성과 실효성을 확보하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 이러한 현상은 입법을 통한 법치국가의 실현에도 많은 장애로 작용하고 있는 것이 현실이다.

입법평가는 객관적·과학적 분석과 분석결과에 대한 평가라는 과정을 통하여 입법의 합리성과 신뢰성을 확보하고, 이를 통한 입법참여자의 설득과 의견수렴은 물론 개별규정의 효과성을 종합적이고 체계적으로 파악함으로써 효과예측이 가능한 영역에 있어서 입법평가를 극대화할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 이는 입법을 통하여 의도하지 않거나 예상하지 않은 상황으로 법령의 준수비용을 증가시키는 일이 없도록 하여 예측 가능성을 높임으로써 국민이 법을 신뢰할 수 있을 뿐만 아니라 법의 빈번한 개정에 따른 법의 불안정성을 극복하여 법적 안정성을 도모할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

입법평가는 여론, 의회에 의한 정치적 통제 이외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐 아니라 입법과정을 투명화함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다.⁵⁾ 입법평가는 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령과 정책의 입안·집행이 공급자인 국가의 입장이 아니라 ‘수요자’인 국민의 관점에서 이루어질 수 있도록 하는 계기가 될 것이며, 평가·분석된 결과의 대국민 공개를 통해 입법과정의 투명화와 정보공개의 확산에도 기여할 것으로 보인다는 점에서 적극적인 제도화의 노력이 필요하다.⁶⁾

5) Luize Mader, Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, S.114.

6) 입법평가 제도화의 필요성과 방법에 대하여는 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위논문, 2011, 169면 이하 참조.

제 2 절 입법평가의 의의

I. 입법평가의 개념

입법평가의 개념적 정의는 입법을 어떻게 볼 것인가라는 관점의 차이에 출발하여야 할 것이다. 즉, 평가의 대상을 ‘입법’으로 하고 있다는 점에서 입법의 정의를 그 출발점으로 보아야 함은 명확하다. 하지만, 기존의 입법평가의 개념적 접근은 평가적 관점에서 입법평가의 내용을 검토하고자 하는 점에서 명확한 개념적 정의를 도출하는데 한계와 어려움이 있었던 것이 사실이다. 입법의 개념적 정의는 전통적으로 실질적 의미와 형식적 의미로 나누어 살펴보는 것이 일반적이다. 전자는 국가기관에 의한 일반적·추상적인 성문의 법규범의 정립을 의미하고, 후자는 의회가 입법절차에 따라 법률의 형식으로 발하는 모든 지시를 의미한다.⁷⁾ 이러한 입법의 개념은 본질적으로 국가작용인 입법작용을 행정·사법작용과 구별하는 개념으로서 활용되고 있다. 따라서 입법은 실질적 의미로 파악하여 국가기관에서 행하는 일반적이고 추상적인 성문법규범의 정립작용을 의미하게 된다.⁸⁾ 이러한 입법개념은 현대에 있어서 입법·사법·행정이 기능적·실체적 관점에서 동일한 방향을 지향하고, 법형성적·정책형성기능에서 같은 목표를 지향하는 현실에 있어서 많은 한계를 내포하고 있는 것이 사실이다.⁹⁾

따라서 입법의 개념은 국가작용의 법적 총과정을 법규범의 정립이라는 징표에 부합하여 조망하는 것으로 정책결정 및 정책집행의 수단적 개념을 내포하면서 동시에 정치적 결정의 매개물이라는 점을 포함

7) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008., 57면.

8) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010., 794면 참조

9) 박영도, 전계서, 58-59면 참조.

하여 개념화하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 이러한 개념의 변화는 입법기능의 변화를 전제로 하는 것이다. 현대에 있어서 입법은 법규범을 정립하는 국가작용으로서의 개념은 물론 국가적 과제와 기능에 대한 정책적 판단을 포괄하는 개념으로 확대되고 있다. 즉, 형식적·절차적 정당성 뿐만 아니라 내용적 정당성을 필수적 요소로 하고 있음을 의미한다. 둘째, 적극적인 국가시책을 도모하는 사회적 법치국가에 있어서 입법은 새로운 사회형성을 위한 도구로 변화하였다. 즉, 사회적 법치국가의 발전은 개별적 정책입법의 증대를 가져왔으며, 입법을 통한 국가의 적극적 개입을 요청받게 되는 현상으로 나타나고 있다. 셋째, 법규범이 단순한 법률적 측면의 요구와 관심뿐만 아니라 다원주의 사회의 현실적 요구를 반영할 것을 요청하고 있다. 즉, 법규범은 사회적 갈등을 의도적으로 규율하고 예정된 규제조치의 규율목표를 달성하여야 할 뿐만 아니라 법치국가적 요구·입법적 요구·행정적 요구·사법적 요구는 물론 수범자의 요구를 종합적으로 충족할 것을 요청받고 있는 것이다. 이와 더불어 법규범의 과잉현상에 대한 개선의 필요성, 규범효과에 대한 정당성의 요구, 입법자에 대한 예측기능의 강화와 사후 개선의무의 요청 등이 나타남으로써 법규범의 형식적 정립의 문제는 물론 입법을 통한 최종적이고 최후적인 이해관계의 조정기능을 요청받고 있는 것이다.¹¹⁾

이상과 같은 입법의 기능적 변화는 입법을 통하여 규범의 실효성 통제는 물론 개별적 이익과 전체적 이익과의 조정, 입법목표간의 충돌조정 등에 관하여 효율적이고 계획적으로 정립할 것으로 요청하고 있다.

즉, 법률의 실효성, 효율성을 심사하고 실효적이지 않은 법률은 개폐하며 비효율적인 법률은 효율화할 것으로 요청하는 등 국가 스스로 법률의 영향에 대한 책임을 지게 되는 점에서 책임의 최소화를 위한

10) 박영도, 전거서, 59면.

11) 입법기능의 변화 또는 변모에 대한 구체적인 사항은 박영도, 전거서, 59-83면 참조.

다양한 영향의 예측과 평가가 요청되는 것이다.¹²⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 입법평가는 전통적인 입법이론의 정립방법이 아니라 시대적 변화에 따른 요구를 입법적으로 수용하는 과정에서 나타나는 다양한 시도를 체계화하고 구체적인 내용을 정립하는 것을 의미하는 것임을 알 수 있다. 즉, 입법평가란 정책의 입법화 과정에 있어서 나타날 수 있는 다양한 영향을 종합적이고 체계적으로 예측·평가하여 충돌하는 정치적·사회적·경제적 제반 이해관계를 객관적·과학적으로 조정·중재하여 입법의 실효성과 효율성을 확보하는 입법작용을 의미한다.¹³⁾

최근 우리나라의 입법현실은 정부입법과 의원입법의 발의건수가 급속히 증가하고 있으며, 법령의 총수도 계속해서 늘어나고 있는 실정이다. 이러한 현상은 법령의 홍수, 졸속입법, 선심성·민원성 입법, 정치적 대응입법의 증가를 초래하고 있으며, 이는 곧 법령의 효과성·수용성·규범성의 약화에 따른 입법의 실패 혹은 위기로 나타날 수 있음을 의미한다. 따라서 입법의 실패 또는 위기 현상을 극복하고 입법환경의 변화에 상응하는 입법을 위해서는 사전적으로 입법의 필요성에 대한 객관적 검토가 필요하며, 입법과정에 있어서 각 이해관계자간의 이해의 조정을 통한 합리성과 효율성을 확보하여야 하며, 시행되고 있는 입법의 입법목적 달성도의 정도를 분석하여 부작용 등을 검토하는 노력을 기울이는 것은 당연한 역할이라고 할 것이다. 현재에도 이러한 역할을 담당하는 다양한 방법과 기관이 상존하고 있음은 그 대상을 구체적으로 적시하지 않더라도 의심의 여지가 없다. 하지만, 기존의 방법과 기관과는 별도로 혹은 포괄하는 방법으로 입법평가라는 별도의 정책적 수단은 필요한 것인가가 논의되어야 할 것이다. 이러한 논의는 현재 이루어지고 있는 입법평가에 포괄되는 제도

12) 박영도, 전거서, 69-70면.

13) 입법평가의 개념에 대한 다양한 논의는 김대희 외 2인, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008., 17-18면; 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008. 참조.

적 장치의 유연한 활용이 입법평가가 목표로 요청하는 사항을 달성할 수 있는가를 판단하는 문제와도 연관되어 있음을 의미한다.

현재 입법과정에 있어서 다양한 제도적 장치는 입법의 객관화와 과학화에 기여하는 바가 많음은 의심의 여지가 없지만, 여전히 입법에 대한 국민적 불신과 비효율적 입법이 양산되고 있음은 제도적 효용성은 별론으로 하고 여전히 입법이 그 효과성에 있어서 많은 의문이 있음을 의미한다. 즉, 입법에 있어서 나타나는 대표적인 문제점은 ① 입법이 의도한 효과나 결과를 달성하지 못하는 경우,¹⁴⁾ ② 입법자가 당초에 예상했지 못했던 결과나 부작용이 발생하는 경우,¹⁵⁾ ③ 국민의 선호를 반영하거나 사회발전을 이끄는 입법보다는 특수 이익이나 집단의 이익을 위한 입법이 이루어지는 경우, ④ 나아가 국가에 과도한 재정적 부담을 초래하거나 예산을 고려하지 않은 입법¹⁶⁾의 경우가 있다.¹⁷⁾ 이것은 입법에 관련된 각종 평가제도로서 법안비용추계제도, 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가 등이 이미 실시되고 있지만,

14) IMF 당시 강제 퇴출된 5개 은행의 직원들의 재취업을 돕기 위해서 「금융구조조정으로 정리된 금융기관직원의 생활안정지원에 관한 법률」을 제정(2004년 7월)했으나, 예산마련 방안이 없어 실제 지원받은 은행 직원은 한명도 없는 상태에서 2006년 12월 31일 이 법률은 효력을 상실했다.

15) 성매매 근절을 위해 「성매매 알선 등 처벌에 관한 법률」이 제정되었으나, 유사성행위의 확산과 성매매의 음성화에 따른 위생 감독상의 어려움 발생 등 당초 입법 시 생각하지 못한 결과가 발생하였다. 성매매처벌법의 경제학적인 관점에서의 평가에 관한 사항은 이주선, 경제학적 관점에서 본 성매매처벌법. 한국경제연구원. 2006. 참조.

16) 「아시아문화중심도시 특별법」은 특별회계 설치에 약 2조 5천억원의 예산이 소요됨에도 2006. 8. 27. 국회에서 통과되었고, 「태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안」은 강제동원되었다가 국내로 돌아온 생존자에게 1인당 5백만원의 위로금을 지급하도록 2007. 7. 3. 국회 본회의에서 수정 의결됨으로써 막대한 추가 재정 소요를 우려하여 대통령의 법률안 거부권 행사를 통해 국회에서 폐기된 사례가 있다. 또한 최근에는 「위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법」에 대해 대통령이 거부권 행사를 하였으나 국회에서 재의결되어 공포되어 전국적으로 26만여 가구에 약 4,600억원을 환급하여야 하는 사례도 있었다. 이에 관해서는 류철호, 선진 입법평가제의 도입 방안 연구, 연세대 석사학위논문, 2008. 07. 14p. 각주 37)

17) 김대회 외 2인, 전게서, 20면 참조.

이러한 입법 관련 각종 평가제는 특정 분야에 한정된 일면적인 평가로서 입법평가의 일부 항목이나 기준에 대한 평가에 지나지 아니하고, 각종 개별법에 따라 여러 부처에서 분산 수행되고 있어 종합적이고 포괄적인 평가시스템이 확립되어 있지 않으며, 유사한 평가항목이나 기준에 대해 중복적으로 평가하거나 입법 관련 각종 평가 간에 연계성이 떨어지는 등의 문제가 지적되고 있다.¹⁸⁾ 따라서, 입법의 필요성, 내용적 타당성 등 입법 자체에 대해 체계적으로 분석하고, 입법이 국민·경제·사회에 미치는 영향이나 국가의 재정·조직에 미치는 영향 등을 종합적으로 평가할 수 있는 시스템을 도입할 필요가 있다.

우리나라에서 논의된 입법평가의 개념에 대한 주요 견해를 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁾ 박영도 박사는 “일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다. 이 경우 ‘법형식을 구비한 규범’이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적, 병행적 및 사후적 평가를 포괄하는 것을 의미한다”²⁰⁾라고 한다. 신상환은 “입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하는 것”²¹⁾이라고 한다. 최윤철 교수는 “㉠ 최광의의 입법평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가로, 구체적인 법규에 대한 평가를 포함하는 것은 물론 의회 및 정부 입법자에 대한 평가, 입법 과정에 대한 평가, 나아가서 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체를 모두 포괄한다. 입법평가를 최광의로 이해하는 경우에는 평

18) 류철호. 전계논문. 192면

19) 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 건국대학교 법학연구소 주최 국내학술대회 발표문, 『입법교육·입법평가의 과제와 전망』(2012. 2. 10), 73-75쪽.

20) 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 534-535쪽.

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

가대상이 지나치게 넓어져서 결과적으로 사실상 아무것도 평가를 하지 못하는 결과가 되어 버린다. ㉠ 광의의 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위해서 입법자 및 입법 과정에 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 있다”²²⁾라고 한다. 정창화 교수는 “법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것”²³⁾이라고 한다. 한상우/강현철/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”²⁴⁾고 한다. 국회입법조사처는

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

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

24) 한상우/강현철/류철호, 『국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 22쪽.

“현행 법률이나 법률 제·개정안이 국가와 사회, 개인에게 미치는 직·간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 분석하여 그 영향을 예측·평가하는 것”이라고 한다.²⁵⁾

이러한 논의들을 정리하면 다음과 같다.

연구자	대 상	평가영역 등
박영도	<ul style="list-style-type: none"> • 실질적 의미의 법률에 대한 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적 및 비재정적 • 의도적 및 비의도적 영향 전반
신상환	<ul style="list-style-type: none"> • 입법과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신적인 과학기법
최윤철	<ul style="list-style-type: none"> • 최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체 • 광의=법규+입법자+입법과정 • 협의=법규+입법과정 • 최협의=법규 	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 영역의 영향
정창화	<ul style="list-style-type: none"> • 입법행위의 실시, 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 법의 실효성(법사회학) • 입법비용과 편익(법경제학)
한상우/ 강현철/ 류철호	<ul style="list-style-type: none"> • 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적·행정적 측면 • 과학적 분석기법
국회입법 조사처	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 법률 • 제·개정 법률안 • 법률안 초안 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치·경제·사회적 영향 등 • 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등

25) 국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 『2010년 입법영향분석 TF 활동보고서』(서울: 국회입법조사처, 2011. 4), 192쪽.

II. 입법평가의 기능

입법평가는 보다 적고 좋은 법령으로 법령의 효율성과 수용성을 높이는 기능을 하며 입법절차가 간소화되어 정책의 신속하고 효율적인 법제화를 지원하는 등 입법프로세스를 개선하는데 도움을 줄 수 있다. 또한, 입법평가는 즉흥적이고 졸속적인 입법을 방지하여 불확실성을 줄임으로써 입법자에게 입법목적은 효율적으로 달성할 수 있게 하고 법령의 안전성을 높이는 기능한다. 이와 더불어 국민의 법률에 대한 자발적인 수용을 높여, 해당 정책이나 법령 내용에 대한 정당성 및 과학성을 부여하는 기능을 한다. 즉, 입법평가는 평가대상이 된 법령안 또는 법령에 대한 입법자와 수범자간의 인식의 차이를 줄이고, 법령의 집행가능성을 검토하여 부작용 등에 대한 사전 보완이 가능하도록 해 준다. 나아가 법령에 대한 평가로 도출된 입법 자료를 축적하여 국가의 입법 활동을 지원하고, 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령의 공급자인 국가의 입장이 아니라, 수요자인 국민의 관점에서 입법이 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있으며, 그 평가·분석된 결과를 국민에게 공개함으로써 입법과정의 투명화와 입법 정보의 공유에도 도움을 줄 수 있다.²⁶⁾

원래 법률은 원칙적으로 그 유효기간에 관한 한정이 없고 이른바 항구적으로 타당한 특징적 속성을 가진다. 법률이 그러한 타당성을 가지는 것은 그것이 적용되는 동안 수범자에게 당해 법률에 대한 신뢰성이 손상되지 않음을 의미하고 그러한 상황이 창출될 수 있는 때에만 원칙적으로 법률을 제정할 수 있다. 그리고 새로이 법률을 제정하는 때에는 종래 당해 법률이 상정하지 않았던 상황의 출현에 의하

26) 김대희 외 2인, 전거서, 20-21면 참조.; 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007., 42-43면에서는 입법평가의 기능을 입법의 합리화 기능, 정책의 타당성과 정당성 기능, 입법통제기능으로 파악하고 있다.

여 이루어지게 되며, 기존법률이 개폐되는 때에도 마찬가지로 종래의 법상황이 변화하는 때에 이루어진다. 입법에 있어서는 이러한 법상황의 변화는 수범자의 신뢰성에 커다란 영향을 부여하므로 신중하여야 하며 그 필요성이 충분히 심사되어야 한다. 아울러 그러한 법상황의 변화가 초래하는 영향도 심사대상인 것은 말할 것도 없다.

그런데 그러한 법률의 영향을 분석하는 것은 제정되는 법률이 사회에 어떠한 영향을 부여하는지를 탐구하는 것을 의미하며,²⁷⁾ 이것은 법률의 제정과정에서도 법률이 제정되어 시행된 이후에도 타당하다. 그러한 의미에서 입법평가는 특별한 의사결정분석으로서 예상될 수 있는 부담도 포함하여 의사결정권자에게 정책선택과 관련한 잠재적 영향 및 이미 발생한 영향에 대한 평가에 관한 중요한 정보를 제공할 수 있다. 어떤 법규정이 모든 영역에서 발생되게 될지 모르는 중장기적인 영향이 계산되고 그리고 평가된다. 그 때 정책선택이 존재하지 않는다는 판단이 행해지기도 하며 그러한 경우에는 입법은 행해지지 않게 되는 것이다.²⁸⁾

결국 입법평가제도는 과학기술시대에 있어서 생활관계의 복잡화의 결과 국민의 모든 생활영역에서 지나친 법화가 촉진되며, 그 결과 법의 실효성 저하, 법의 수용도 저하 및 법의 지도성 저하 등을 우려하면서 법화의 원인 및 결과를 법정정책적 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법의 질을 높이려는 하나의 제도라고 할 수 있다. 즉, 입법평가제도는 규범홍수현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실

27) Kloepfer교수는 “확실히 여기서 예측적 의사결정을 하는 입법을 확대, 합리화하는 것은 불가결한 것이다”라고 한다. M.Kloepfer, Planung und prospective Rechtswissenschaft, in : Wilfried Erbguth/Janbernd Oebbecke/Hans-Werner Rengeling/Martin Schulte(Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70 Geburtstag, München 2000, S.111ff, S.119.

28) 법사회학적으로 어떤 기존의 법의 영향, 흠결 및 실효성등을 심사하는 것에 관하여 그것을 장래에 향하여 시간적으로 이행한다면 그것은 예측적인 영향의 심사와 연관된다. Helmuth Schulze-Fielitz, Gesetzgebungslehre als Soziologie der Gesetzgebung, ZG 2000, 295ff, 309f.

태의 해명을 위하여 적절한 예방수단과 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 사전적·사후적 입법학 연구라고 할 수 있다.²⁹⁾ 이것은 입법활동에 계획성을 구비하여 법규의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하는 한편 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 입법의 현상에 평가를 함으로써 과학적인 입법의 발전을 도모하는 입법학의 새로운 영역이라고 할 수 있다.³⁰⁾

입법평가에 관하여는 입법학의 분야에서 이미 다양한 관심을 가지고 그 중요성도 인식되어 왔으나 충분한 연구는 행해지고 있지는 않았다. 또한 입법평가제도는 규제완화를 정당화하는데 사용되고 있다는 비판도 제기되고 있고,³¹⁾ 또한 법률의 영향에 대한 통제를 하는 것은 입법자에게 인정되는 입법의 자유라는 관념과 조화되지 않는다는 비판도 있다.³²⁾ 또한 입법학 내지 법률학이 입법평가의 이론을 심

29) 어떤 법률에서 한시조항을 규정하고 그에 의거하여 사회에 당해 법률을 적용함으로써 당해 법률의 실효성·효율성이 실현되는지를 검토하는 방안과 그러한 법률을 제정하지 않더라도 어떤 법률이 제정되었다고 가정하여 실효성·효율성을 검토하는 방법이 있을 수 있다. 전자는 한시법률이므로 운용의 여하에 따라서는 법적 안정성과 관련한 문제가 발생할 가능성이 있다. 후자는 법률제정전의 시뮬레이션을 통하여 운용시의 문제를 미리 발견함으로써 현실의 입법작업에 다수의 시사를 부여할 수 있다. Carl Böhrer, Zuerst testen dann verabschieden. Erfahrung mit der Prüfung von Gesetzenwürfen, ZG 1992, 194ff.

30) Jörg Lücke, Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung, ZG 2001, S.1ff. Köck교수는 일반적으로 입법평가에는 다음과 같은 동기가 있다고 한다. ① 법의 간소화 특히, 과잉규제의 제거, 사회를 활성화시키는 잠재력의 도출, ② 국가, 경제계 및 소비자에 대하여 당해 법률을 통하여 부과되는 부담에 관하여 계몽하는 것, ③ 당해 법률안과 관련한 기타 영향(비용, 편익)에 관하여 계몽하는 것이다. Wolfgang Köck, Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungslehre, VerwArch. 2002, S.4f.

31) 독일에서도 입법평가의 권장이 본문 중에도 지적한 것처럼 법률의 과다현상으로 부터 발생하고, 그것을 규제완화를 통하여 해소한다는 테마가 상정되고 있는 이상 입법평가와 규제완화는 필연적으로 결부되어 있다. Hellmut Wagner, Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit. ZRP 1999, 480ff, 481f.

32) Harald Kindermann, Gesetzgebungstheorie als Forschungsaufgabe. Bericht über das im Oktober 1982 in Salzburg veranstaltete Symposium Rationalisierung der Gesetzgebung, ZRP 1983, S.205ff.

화시킬 만한 소재를 내포하고 있는가라는 문제제기도 있으나, 최근에 이르러 입법학의 연구방법론이 어느 정도 구체화되면서 이 문제에 대한 학문적 관심이 높아지고 있다.³³⁾ 물론 입법평가는 법률이 운용되는 때에 발생하는 다양한 영향, 즉 사실을 연구하는 것이며 법률조문의 의미내용을 명확히 하는 법학 특유의 규범적인 소재를 연구하는 것이 아니다. 따라서 이 점을 감안하면 입법평가연구는 어디까지나 경제학·정치학·행정학이라는 인접 제학문의 영역이라고 생각되며 그러한 점에서 어려움이 있다.³⁴⁾ 그러나 입법평가의 효용으로서 다수의 관련하는 자 또는 기관이 학제적 관점에서 입법을 심사한다는 입법평가의 방식 그 자체에 장점이 인정된다는 것도³⁵⁾ 지적되어야 한다.³⁶⁾

현재 입법평가는 입법학의 관점에서의 학문이론적인 연구보다는 실무상으로 활발하게 진행되고 있다.³⁷⁾ 후에 살펴보는 것처럼 독일, 스위스 등에서는 실무에서 본격적으로 입법평가제도를 도입·시행하고 있

33) 법률의 생성과정뿐 아니라 해석, 실현, 영향, 관계주체에 관한 연구를 포함하는 입법학이라는 학문영역은 아직 생성중에 있는 학문으로서 전반적인 이론구축이 아직 미흡하나, 대체로 입법학의 영역은 입법이론 내지 입법분석론, 입법정책론, 입법기술론, 입법기구 내지 조직론, 입법과정론으로 구분할 수 있다. 입법평가론은 이러한 입법학의 모든 영역과 관련되고 있으며, 특히 입법분석론과 밀접한 관련을 가지고 있다. 참고, 새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성, 한국헌법학의 현황과 과제(琴浪 김철수교수 정년기념논문집), 1998, 752면이하 참조.

34) Armin Höland, Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland, ZG 1994, S.372ff.

35) Götz Konzendorf, Innovationen im Rechtsetzungsprozeß durch Gesetzesfolgenabschätzung, ZRSoz 1999, S.111f. 입법평가를 위해서는 여러 가지 전문영역에 걸친 특히 법학, 경제학, 정치학, 사회학 및 행정학의 공동연구(interdisziplinären Zusammenarbeit)가 요구된다.

36) 이 점에 관하여 이설로서 Peter Badura, Die parlamentarischen Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung, ZG 1987, S.300ff, 310. Badura교수는 당해논문에서 입법자가 입법활동을 하는 때에 규율대상에 관련하는 사실 및 전문지식을 최적하고 이를 완전하게 명확히 하여 입법활동을 하여야 할 것이라고 한다. 그러나 이 점은 입법자가 입법사실을 조사, 예측하는 태양, 방법에 관하여 입법자 독자의 절차와 규칙에 따를 것을 의미하지는 않는다고 한다. 즉, 입법절차 중에 이해관계자, 전문가 및 법학자에 의한 다원적인 검토를 반드시 거쳐야 하는 절차의 한 단계로서 위치할 수는 없다고 한다.

37) Dieter Stempel, Perspektiven der Rechtswirkungsforschung, ZG 1998, S.116ff, 120ff.

으며³⁸⁾ 최근에는 유럽통합에 즈음하여 EU차원에서도 이 제도의 도입을 추진하고 있다.³⁹⁾ 여하튼 어떤 법안이 행정부에 의하여 제안되는 것이건 의원입법의 모습으로 발안되는 것이건 필시 입안단계에서 입법에 따른 영향이 고려되지 않고 정책이 구상되는 것 등은 있을 수 없다. 따라서 근래 입법평가제도의 도입과 이에 대한 적극적 평가는 입법평가를 어떠한 모습으로 일반적인 제도로서 적극적으로 위치지우는 것을 기도한 것이라고 생각된다.⁴⁰⁾

그러한 의미에서 입법평가는 세 가지의 기능을 가진다.⁴¹⁾ 첫째는, 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학은 법률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다. 입법평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본

38) 입법평가제도는 1980년대에 이미 스위스에서 이론적으로 정립하였으며, 1990년대에 이르러 학계 및 실무계차원에서 매우 활발한 연구가 진행되고 있다. 아울러 다수의 법령에서 입법평가제도를 명문으로 규정하고 있다. 최근의 개정헌법(2000.1.1 시행)에서도 이 제도를 도입한 규정으로서 제170조(실효성심사)에서 “연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 실효성에 비추어 심사할 것을 배려한다”라고 규정하고 있다. 또한 실무차원에서는 연방법무부에서 스위스평가학회(Schweizerischen Evaluationsgesellschaft : SEVAL)와 함께 입법평가연구를 지속적으로 수행하고 있다. 특히 연방법무부, 스위스입법학회 및 스위스평가학회는 “LeGes - Gesetzgebung & Evaluation”이라는 잡지도 공동으로 간행하고 있다. 자세한 내용은 Luzius Mader, L'evaluation Législativ. pour une analyse empirique des effets de la législation, Lausanne 1985 ; Werner Bussmann, Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen, ein Leit-faden, Chur/Zürich 1995 등 참조.

39) Christian Lange, Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union, ZG 2001, S.269f 참조.

40) Konzendorf에 의하면 입법평가제도는 종래 실무상은 제도화된 모습으로는 실시되지 않고 1970년대 이후 라인란트-팔츠주에서 실시된 것을 최초로 그것이 1980년대 이후 연방차원에 확대되었다고 한다. 즉, 입법평가로서 데이터를 수집, 분석, 이용한 후 입법을 한다는 경험을 독일은 풍부하게 가지고 있지 않았다고 한다. G.Konzendorf, a.a.O., S.111f.

41) Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in : Waldemar Schreckenberg(Hrsg.), Gesetzgebungslehre. -Grundlagen, zugänge, Anwendung-, Stuttgart- Berlin-Köln-Mainz 1986, S.99.

적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 가능하게 한다. 둘째는, 정책의 타당성과 정당성기능이다. 정부정책의 정당성은 종래 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있으며, 나아가 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 입법평가는 결과와 집행에 대한 예견가능성을 측정하는 기능을 가진다. 마지막으로 입법평가는 입법의 통제에도 이바지하는 기능을 가진다. 입법평가제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제 외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐 아니라 입법과정을 투명화함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다는 것이다.⁴²⁾

42) L.Mader, Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, aaO., S.114.

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

제 1 절 개 설

입법평가제도는 기술효과평가(Technikfolgenabschätzung: TFA)의 개념에서 파생하였다.⁴³⁾ 아울러 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가(Programm Evaluation)의 이론을 입법학의 분야에 응용·도입한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 정책과정에 있어서 평가는 평가시기를 중심으로 할 때 사전평가(Prospective Evaluation, Ex-ante Evaluation), 중간평가(Mid-Term Evaluation, Process Evaluation) 및 사후평가(Ex-Post Evaluation)의 3단계로 나누어진다.⁴⁴⁾

첫째, 사전평가는 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나 복수의 대체안중에서 적절한 정책을 선택하는데 유용한 정보를 제공한다. 또한 어떤 정책의 실시에 즈음하여 미리 예상되는 문제점과 다른 정책과의 관계 등을 정리하고, 필요한 대책 등을 검토하는데 유용하다. 사전평가에 관해서는 그 결과를 정책의 실시 전에 기획입안단계에 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 다만, 이 경우 정책의 실시전이기 때문에 장래의 예측불확실성이 수반되며, 정보·자료의 입수와 그 신뢰성의 확보가 곤란하게 되거나 정책의 실시에 필요한 한정된 시간 내에 평가결과를 도출할 것이 요구되는 제약이 있다.

둘째, 중간평가는 계획 등이 착실하게 진행되고 있는가라는 진행상황이나, 당초목적, 목표를 달성하고 있는가라는 달성상황을 정기적으로 파악하는 것이 가능하다. 이러한 진행상황이나 달성상황을 파악함으로써 향후 무엇을 하여야 할 것인가라는 방안을 제시할 정보를 얻

43) Ingo Unkelbach, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Aachen 1998, S.7. ; Dieter Stempel, Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF), LeGes 1998/1, S.75ff.

44) 정책평가의 자세한 분류방법은 김병진, 정책학개론, 박영사 2000, 402면 이하 참조.

을 수 있으며, 정책의 확실성과 착실한 실시의 추진에 이바지하게 된다. 또한 정책에 따라서는 실시도중에 사회경제정세의 변화를 반영한 개선 내지 재검토를 위하여 판단정보를 얻을 것이 요청되는 경우도 있다. 이러한 경우에 중간평가는 매우 유용하다.

셋째, 사후평가는 정책을 일정기간 실시한 후나 정책의 실시종료후의 시점에서는 정책이 가져오거나 가져오고 있는 효과에 관해 실제의 정보·자료 등을 사용하여 실증적으로 평가를 하는 것이 가능하다. 또한 사전의 시점에서 장래 예측에 의거한 평가를 행한 경우에 그 장래예측이 타당한 것이었는가를 검증하여야 한다. 이러한 실증적인 정보·자료에 의거한 평가결과를 적절하게 피드백함으로써 당해정책을 개선·재검토하거나 새로운 정책의 기획입안 및 그에 의거한 실시에 반영할 수 있다.

입법평가는 통용하려는 법령의 효력이 의도하는 결과를 탐색하고 비교평가하는 절차이다. 그것은 전문가에 의하여 지지되는 규율대안의 전개와 그 비교결과의 판단, 법안에 대한 명확한 기준에 의한 비용/효용, 이해가능성 심사 및 법령의 시행으로 인하여 현재 또는 장래에 실제로 발생하는 효력의 평가라고 할 수 있다. 이러한 입법평가에는 ① 규율대안을 기초로 한 사전적인 평가절차인 사전평가(prospektive GFA : pGFA), ② 초안의 법형식을 기초로 한 사전적인 부가평가인 병행평가(begleitende GFA : bGFA), ③ 통용되는 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가절차인 사후평가(retrospektive GFA : rGFA) 등의 세 가지가 있으며 이 세 가지 모델은 전반적인 절차로서 또는 개별적으로 활용될 수 있다. 입법평가는 규율대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 정치행정적 결정담당자에게 제공하며(사전평가), 장래 법령의 집행가능성과 준수가능성의 관점을 조기에 제공하는 역할을 한다(중간평가). 또한 목표달성에 대한 사후통제와 수범자에 의한 법령의 효력의 수용도를 측정하는 평가이다(사후평가).

제 2 절 사전적 입법평가의 의의 및 방법론

I. 의의

사전적 입법평가는 대안입법(Regelungsalternative)의 전개 및 그 결과 평가의 비교를 통하여 최적의 규율가능성을 측정하는데 이바지한다. 그 기초는 규율의도이고, 고찰방식은 장래를 예견하는 것이다. 만일 입법의 필요성 및 입법의 방법에 대한 확신이 부족할 경우 사전적 입법평가가 도움이 된다. 이때 사전적 입법평가는 미해결의 규율영역(offenen Regelungsfeld)에 대한 사전입법분석을 수행하여 최적의 대안입법을 제공한다. 또한 사전적 입법평가를 사용하여 대안입법의 결과를 예측하고 평가한다. 사전적 입법평가는 실제로 법적 규율의 필요성이 있는지를 심사하고, 단계별 대안입법의 개발을 체계화하며, 개발된 대안입법에 대한 결과를 평가함으로써 입법절차를 지원한다.

따라서 사전적 입법평가는 ① 법적 규율의 필요성을 조사할 때, ② 대안입법의 개발 및 개발된 대안입법의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 사정한 후 비교적으로 평가할 때, ③ 대안입법의 합목적성을 확정할 때, ④ 최적의 대안입법을 탐색할 때 적용할 수 있다. 사전적 입법평가는 대안입법의 예상가능한 결과를 설명하고 평가하여, 예상되는 부담 및 부담의 경감을 참고하도록 함으로써 대안입법의 최상의 목표달성을 지원하는 한편 법률의 전체적 윤곽을 조감할 수 있도록 한다.

사전적 입법평가는 다양한 법적인 행위선택권 예컨대, 비규율(Nicht-Regelung)⁴⁵⁾을 포함한 목표지향적인 확실한 선택권을 채용하여 실행하

45) 비규율이란 제로 변수(Null-Variante)의 도입 즉, 그 어떤 새로운 규율도 도입하지 아니한다는 것을 의미한다. Götz Konzendorf, Gesetzesfolgenabschätzung. Universitas Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, Nr.640, Oktober 1999, S.954ff.

는데 있다. 이를 위하여 대안입법을 작성하고, 작성된 대안입법의 예상되는 결과를 검증하는 것이다. 또한 사전적 입법평가를 적용하면 현행 실정법의 흠결, 일정 범위 내에서의 전개상황 및 미래의 요구사항 등을 상세하게 예견할 수가 있다. 사전적 입법평가는 법령의 프로그램적인 의미내용들에 대한 평가를 내리고, 이러한 평가를 통해서 정치적 방침을 일정한 법적 규율범위로 전환시킬 수 있는지를 다룬다.⁴⁶⁾ 사전적 입법평가는 초안단계, 실행단계(전문가와 수범자가 참여하는 결과평가)와 평가단계로 이루어져 있다. 초안단계는 다시 체계분석, 문제분석, 목표분석, 대안입법개발 및 예상 가능한 기타 시나리오의 전개 등으로 이루어져 있다. 사전적 입법평가의 일반적인 진행과정은 다음과 같다.

II. 사전적 입법평가의 단계 및 분석방법론

사전적 평가는 구상(계획)단계, 실행단계, 평가단계로 이루어진다.⁴⁷⁾ 사전적 평가의 기준⁴⁸⁾은 입법의 영향, 법경제성, 입법의 효과성과 효율성, 법적합성, 집행가능성 등의 일반적 기준에 더하여 입법의 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성과 조화성, 표현의 명료성과 평이성을 들 수 있다.⁴⁹⁾

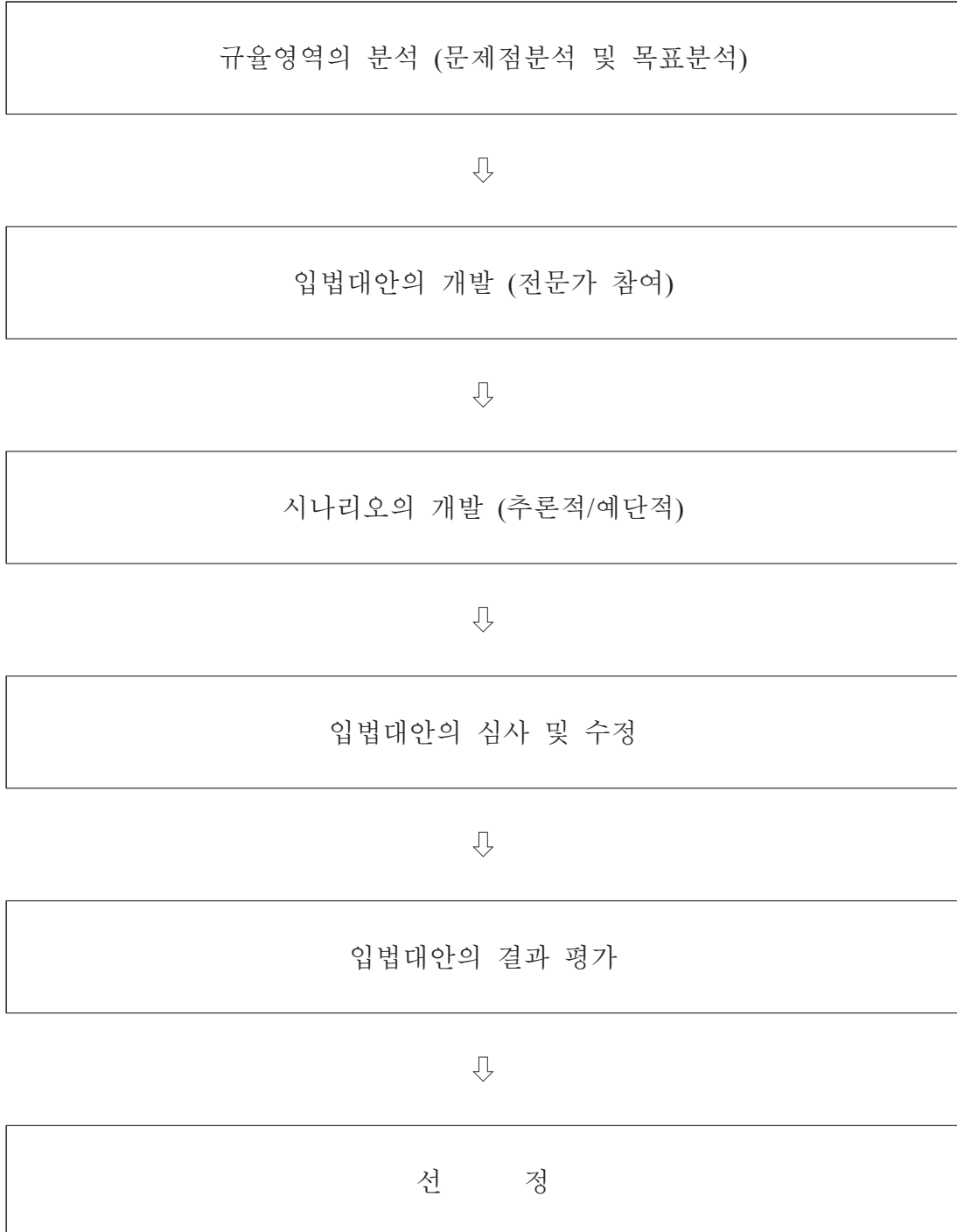
46) 입법의 사전적 평가는 특히 다음과 같은 기능을 수행하게 된다. 즉, ① 사전적 평가를 통하여 목표달성 정도를 비롯하여 부작용, 경제적 효과, 인적수요 및 시간적 범위에 대한 현실적인 예상이 가능하게 된다. ② 원하지 않는 효과를 방지하기 위한 지원대책을 마련할 수 있다. ③ 구체적인 계획을 통하여 입법의 실현이 용이해지게 된다. ④ 나중에 실시될 사후적 평가를 위한 기초를 확보하게 된다. Werner Bussmann, Die Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, LeGes 1997/3, S.126.

47) 박영도, 전개보고서(2007), 135면; 김대희 외 2인, 전개보고서, 32면 등.

48) 김대희 외 2인, 전개보고서, 33-34면 참조.

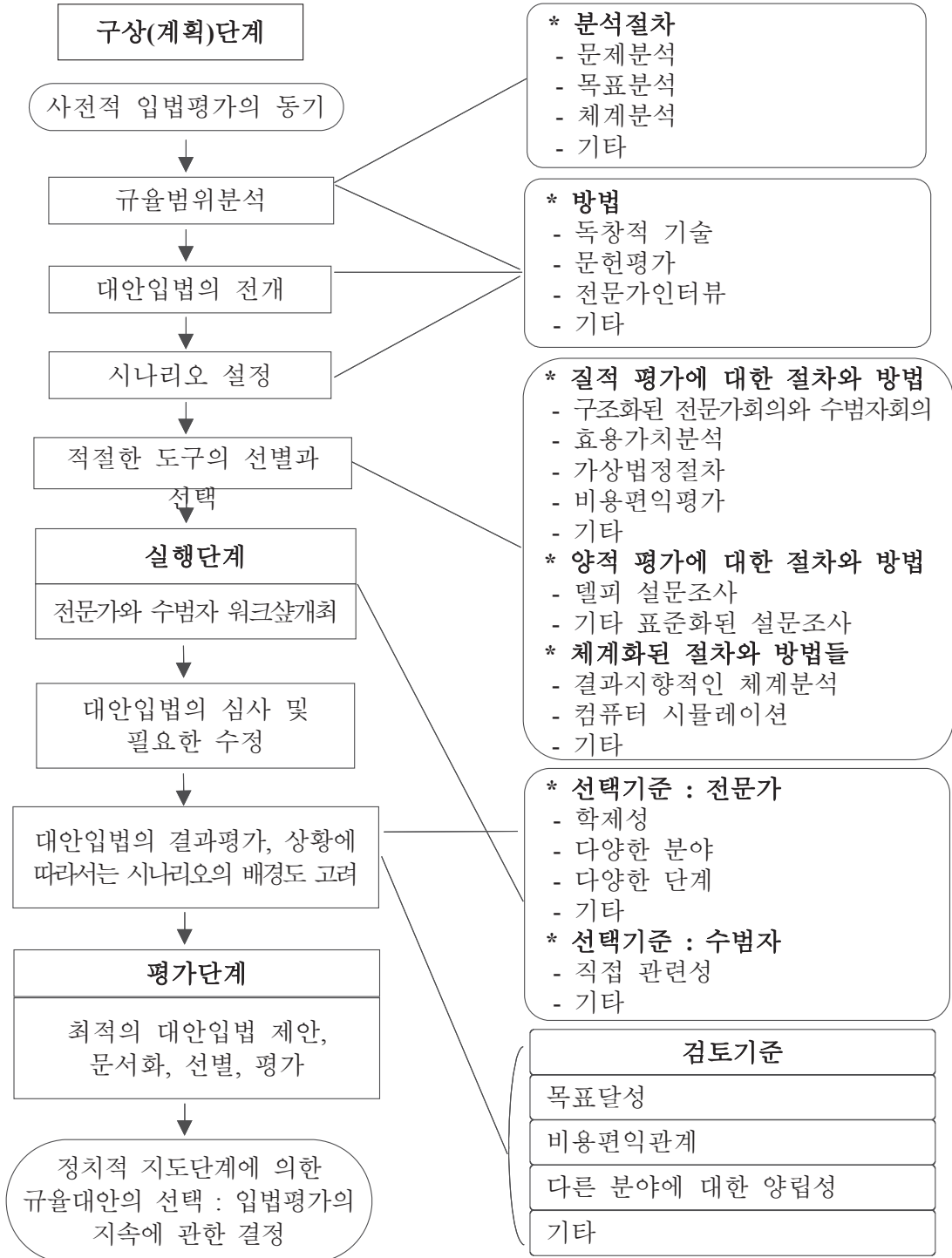
49) 법제업무운영규정 시행규칙 제2조 참조.

[표] 사전적 입법평가의 일반적인 진행과정⁵⁰⁾



50) 김대희 외 2인, 전계보고서, 33면.

[표] 사전적 입법평가의 진행방식⁵¹⁾



51) 박영도, 전계보고서(2007), 136면

제 3 절 병행적 입법평가의 의의 및 방법론

I. 의 의

앞에서 언급한 사전적 입법평가로부터 도출된 최적의 대안입법에 대한 제안은 대안입법을 법형식에 합치되는 내용으로 전환할 필요가 있으며, 이 과정에 투입되는 것이 바로 병행적 입법평가이다. 병행적 입법평가는 수개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 것을 임무로 한다. 심사와 검토의 기초는 많은 적든 문장으로 표현되어 있는 법안이다. 병행적 입법평가의 과정에서 심사와 검토의 고찰방식은 장래를 향하여 예측하는 것이다. 사후적 입법평가가 수행되지 않았다면, 병행적 입법평가는 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수 있으며 법형식에 부합하는 법률안에 적용될 수 있다.⁵²⁾

병행적 입법평가를 실시하는 목적은 법형식적으로 법률안을 각종 심사기준(예컨대 실용성, 비용문제)에 따라 분석하고, 그 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하는 한편 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 당해 법률안을 법형식적으로 최적화시키기 위하여 수행한다. 이 경우 법률안에 표현된 규범들을 그대로 유지해도 되는지, 아니면 보충하거나 변경해야 하는지를 확인한다. 병행적 입법평가는 ① 구상된 조문들이 어느 정도로 준수가능하고 집행가능하며 효율성을 증대시키는지 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키는지, 최적의 분배를 가져오는지를 제시해준다. ② 또한 이 과정에서 불필요한 규정들을 제거

52) “초안작성과 연계하여 수행하는 병행적 법률평가(begleitenden Gesetzesevaluation)의 경우에는 결과평가의 요소들과 전통적인 입법기술적 심사의 요소들을 결합하고, 나아가 다양한 관점에 따라 법률 및 법규범에 대한 포괄적 심사를 행하는 것이 타당하다”. Daniel Kettiger, Gesetzescontrolling, Bern-Stuttgart-Wien 2000, S.35f.

하고 규정의 간이화를 도모할 수 있는 모든 방법을 강구할 수 있도록 도움을 준다. ③ 규정의 흠결과 결함을 인식하게 해 주고 이에 대한 수정가능성을 제공해준다. ④ 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제안한다.

병행적 입법평가에서 전형적으로 제기되는 문제로서는 계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능한지, 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는지 또한 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한지의 여부이다. 또한 병행적 입법평가에서는 의도한 법규정의 높은 효력도, 장래의 규범의 효력영역에서 충분한 승인 및 실용성도 검토되어야 한다.

II. 병행적 입법평가의 단계

병행적 평가 역시 평가의 과정은 구상단계, 실행단계, 평가단계로 구분할 수 있다. 구상단계는 적합한 평가방법의 선정 등의 과정이며, 실행단계는 평가방법을 적용하는 단계이며, 평가단계는 평가결과를 문서화하는 단계를 의미한다.

병행적 입법평가에 있어서는 평가의 기준과 더불어 다양한 관점의 법안에 대한 심사가 이루어지는 단계를 의미한다. 이를 위한 평가기준으로서 질문서(check-list)를 통한 평가의 적정성 여부를 확인과정이 필요하다. 이와 더불어 병행적 입법평가는 법령 자체에 대한 평가기준들, 법령의 일관성과 통일성, 명확성, 체계성, 이해가능성 등에 대한 검토가 병행하여야 한다.⁵³⁾

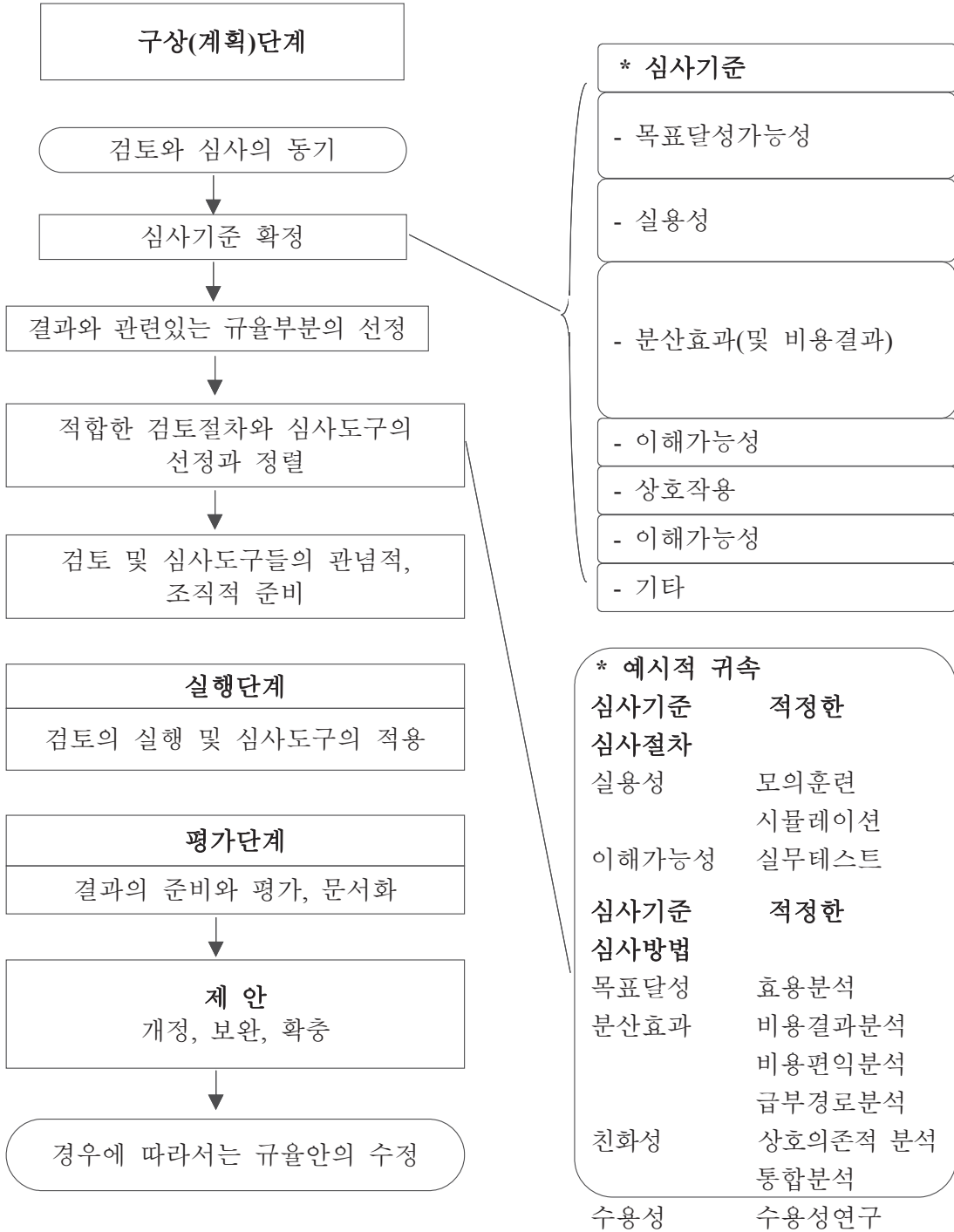
53) 김대회 외 2인, 전계보고서, 38면.

[표] 병행적 입법평가의 일반적인 진행과정⁵⁴⁾



54) 김대희 외 2인, 전계보고서, 35면.

[표] 병행적 입법평가의 진행방식⁵⁵⁾



55) 박영도, 전계보고서(2007), 167면

[표] 병행적 평가의 포괄적 질문서와 평가기준

질 문	해당 분야의 평가기준
1. 예상되는 효과에 따른 평가	
· 기본권 제한이 있는가	· 법적 정합성
· 시민의 자유가 제한되는가	· 필요성, 관련 당사자 친숙성
· 규정에서 특별한 효과를 기대할 수 있는가	· 효 과
· 법령으로 새로운 목표설정을 추구하는가	· 효과, 목표적합성
· 행정비용이 발생하는가	· 결과비용(국가에 발생하는 순수 비용)
· 행정에 새로운, 더 많은 과제가 생기는가	· 결과비용, 집행가능성
· 지방자치단체에 대해 재정상 요구가 있는가	· 결과비용
· 경제활동에 영향을 받는가	· 법경제성, 전체 비용
· 규정이 국민경제적 효과가 있는가	· 전체 비용
· 사회적 재분배를 의도(기대)하는가	· 전체 비용, 공정성, 효과
· 새로운 국가적 성과가 발생하는가	· 결과비용, 성과
· 행정의 효율성 증가를 의도하는가	· 성 과
· 시민과 행정 간의 새로운 접촉이 생기는가	· 관련 당사자 친숙성, 집행가능성
· 지방자치단체에 집행과제가 위임되는가	· 지방자치단체 적합성

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

질 문	해당 분야의 평가기준
· 법령이 행정에서 새로운 절차를 야기하는가	· 집행가능성
· 법령에 대한 저항이 예상되는가	· 집행가능성
· 법령이 국제법과 관련 있는가	· 법적합성
· 다른 법령에 영향을 미치는가	· 법적합성
2. 입법자의 도구내용에 따른 평가	
· 새 규정에 지시 또는 금지가 포함되어 있는가	· 필요성, 법적합성, 집행가능성
· 새 규정에 제재가 포함되어 있는가	· 결과비용, 법적합성, 효율성
· 법령에 경제적 동기부여가 있는가	· 결과비용, 비용, 효율성
· 법령에 비경제적 동기부여가 있는가	· 효율성, 집행가능성, 관련 당사자 친숙성
· 국가활동이 필수적으로 필요한가	· 효율성, 비용, 효율성 등
· 국가업적이 자유롭게 이용·제공되는가	· 효율성, 비용, 효율성 등
· 법령에 보상에 관한 내용이 있는가	· 효과, 효율성, 비용 등
· 새로운 절차가 생기는가	· 결과비용, 관련 당사자 친숙성, 집행가능성 등
· 공동협력관계가 생기는가	· 관련 당사자 친숙성, 법적합성, 효과
· 법률에 목표규정이 있는가	· 효과, 효율성, 계획 적합성
3. 기타 다른 기준에 따른 평가	
· 사후평가가 계획되었거나 또는 희망하는가	· 평가가능성
· 개정안을 준비하여야 하는가	· 법적합성

제 4 절 사후적 입법평가의 의의 및 방법론

I. 의 의

사후적 입법평가는 법규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표달성의 정도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖의 검토사항으로서 비용추이, 비용-편익-효과, 수용도, 실용성 및 부작용도 고려한다. 사후적 입법평가의 결과에 따라 개별 법규정의 개정 필요성을 확인할 수 있고, 법률전체의 바람직한 효과성과 효율성을 확정할 수 있다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표달성을 사후에 파악하고, 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 수행되며, 현재의 법규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다. 따라서 사후적 입법평가는 현행 법규정의 성과를 제시해주고 현행 규정을 개선하기 위한 접근방법을 분명하게 하는 한편 경우에 따라서 법규정의 개정 또는 폐지에 관한 토대를 마련한다.

사후적 입법평가에 있어서는 특히, ① 현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가, ② 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용은 중요한 것인가, ③ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했는가, ④ 법규정이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는가, ⑤ 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는가 등을 집중적으로 분석한다. 그리고 사후적 입법평가는 의도하는 법률의 효과 및 결과에 대하여 경험적으로 조사된 자료를 토대로 개별적인 심사기준을 비교하는 것이다. 비교방식의 관점은 당위-현재(Soll-Ist)비교, 이전-이후(Vorher-Nachher)비교, 법률의 효력발생 후에 시간흐름의 형식에서 실시하는 사전-사후(Ex-Post)분석, 사례연구(예컨대, 비교가능한 국가들의 관련 규정의 결과를 비교하는 형식으로 실시하는 사례연구) 등이다. 이러한 비교방식

을 고려하여 조사된 자료들을 비교·평가하여 심사기준과 관련하여 판단하는 것이다.

사전적 입법평가나 병행적 입법평가와 마찬가지로 사후적 입법평가도 다음의 표와 같이 구상단계, 실행단계 그리고 평가단계로 나누어진다.

II. 사후적 입법평가의 단계

사후적 입법평가 역시 구상단계, 실행단계, 평가단계로 구분된다. 구상단계는 평가의 동기, 평가기준의 확정, 평가범위의 확정, 비교방법의 선택, 자료조사방식의 선택, 평가절차의 확정 등이며, 실행단계는 자료조사와 분석, 평가단계는 비교와 검증을 통한 평가와 그 결과의 기록으로 이루어진다.⁵⁶⁾

사후적 평가에서는 목표달성도, 실효성, 비용 또는 비용편익, 수용성, 부수적 효과 등이 주요 평가기준이 된다.⁵⁷⁾ 그러나, 사후평가의 방법⁵⁸⁾이 당위-현재 비교방법, 이전-이후 비교방법, 사후적 분석방법 및 사례연구방법인지에 따라 평가기준에 대한 질문 내용에 있어 아래와 같은 차이가 있다.⁵⁹⁾

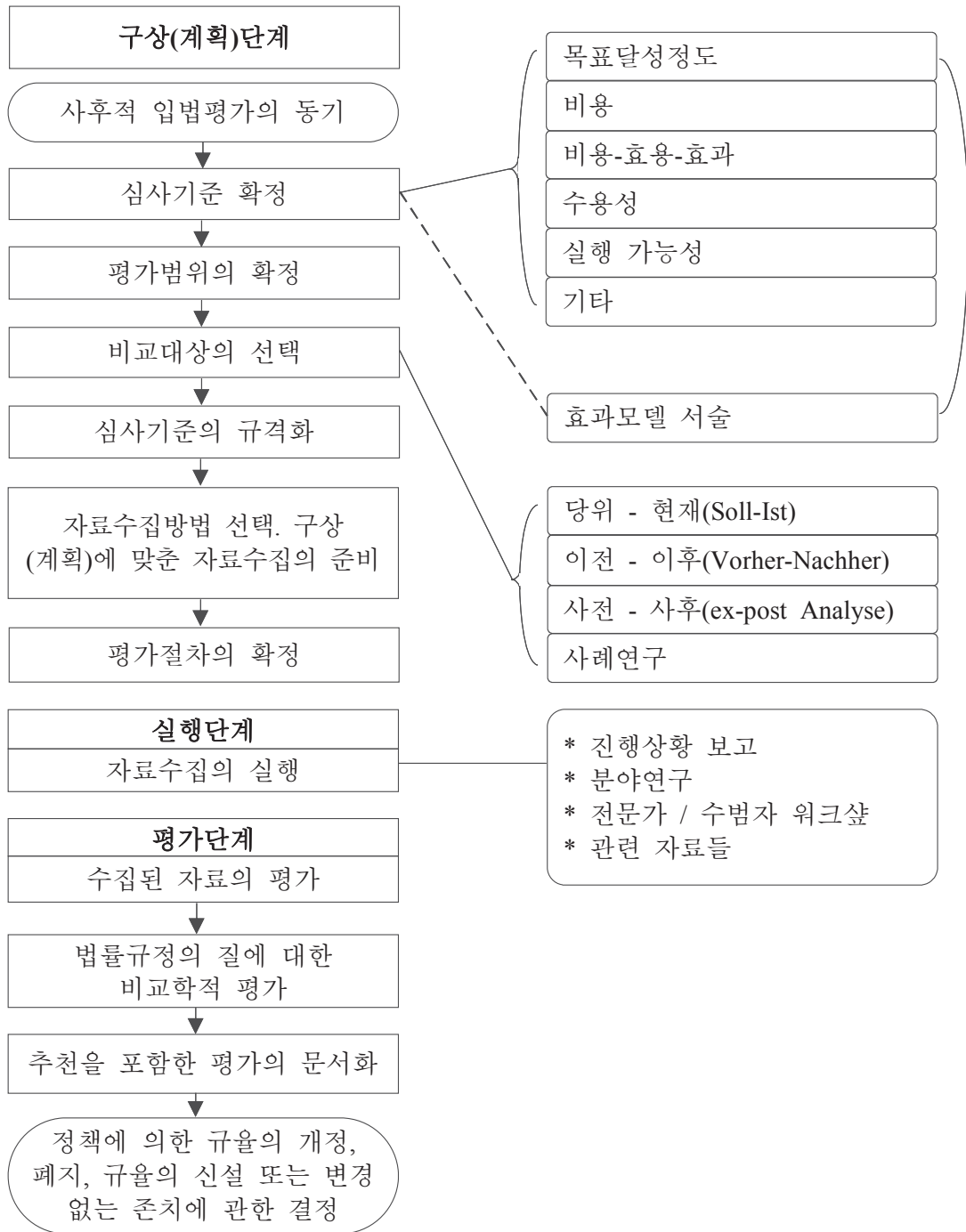
56) 김대희 외 2인, 전계보고서, 38-39면.

57) 박영도. 전계보고서(2007), 196-197면. 입법평가의 종류(사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가)에 따라 그 평가기준에 다소 차이가 있으나, 공통되거나 중복되는 평가기준도 적지 않다고 할 것이다. 특히, 특정 법령 하나를 평가대상으로 하는 경우 각 평가 단계별로 그 평가기준을 크게 달리할 필요성은 크지 않다고 할 것이다.

58) 당위-현재 비교방법은 법령이 달성하려는 당위 가치와 실무에서 조사된 법령의 실제 가치를 비교하는 방법이고, 이전-이후 비교방법은 법령 시행 이전의 가치와 법령 시행 이후의 현재가치를 비교하는 방법이며, 사후적 분석방법은 법령 시행 이후의 시간적 순서에 따른 분석방법을 말하고, 사례연구방법은 법령상 사례와 다른 법령이나 다른 국가 등의 유사한 사례와 비교하는 방법을 말한다. 이에 관해서는 박영도, 전계보고서(2007). 190-192면. 참고

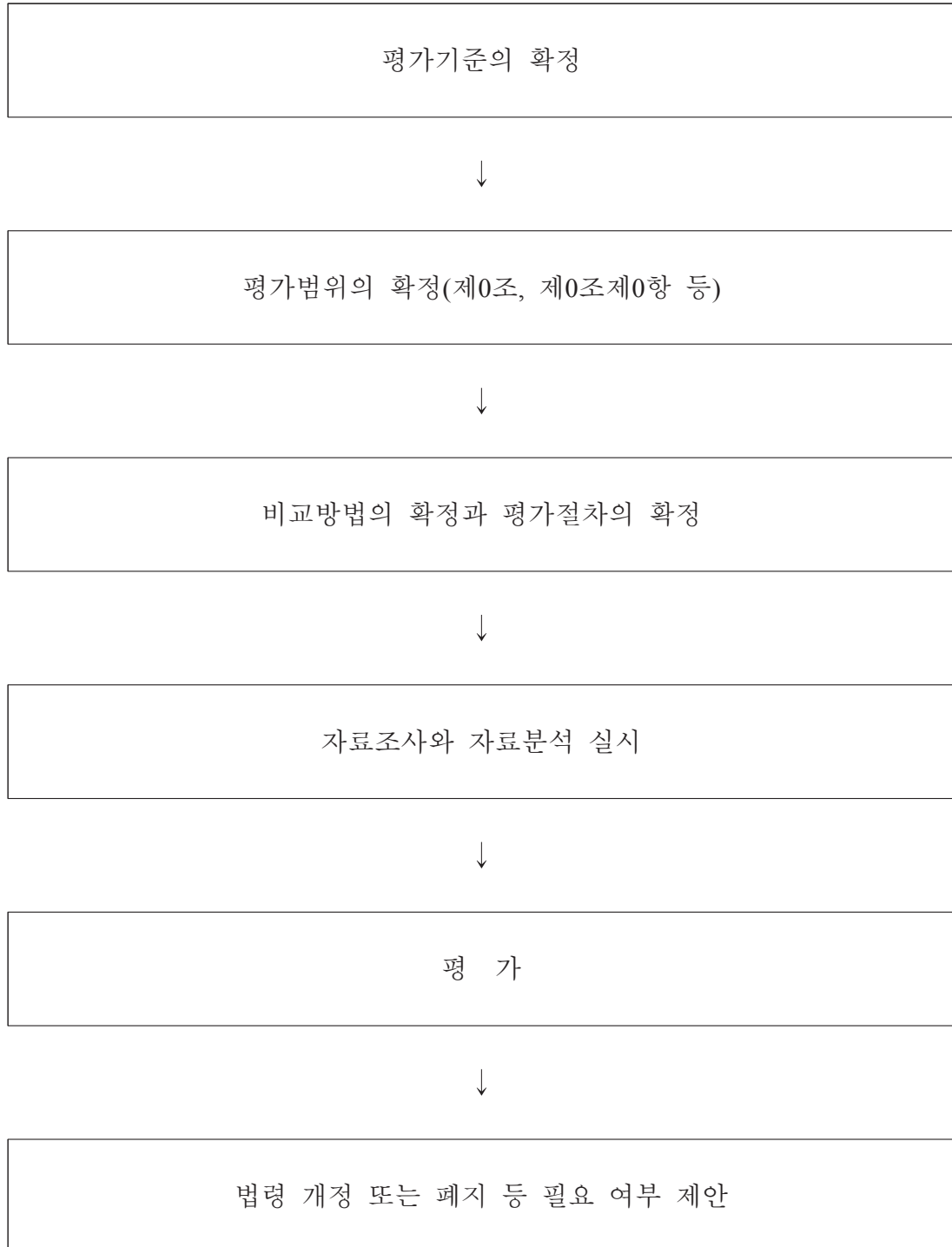
59) 박영도. 전계보고서(2007), 196-197면

[표] 사후적 입법평가의 진행방식⁶⁰⁾



60) 박영도, 전계보고서(2007), 182면.

[표] 사후적 입법평가의 일반적 진행과정



[표] 사후적 평가방법과 평가기준⁶¹⁾

평가방법 평가기준	당위-현재 비교방법	이전-이후 비교방법	사후적 분석방법	사례연구방법
목표달성	법규정으로 당위가치를 달성하였는가	이전 규정 보다 현재 규정이 목표를 보다 잘 달성하는가	법규정이 목표를 지속적으로 개선을 하고 있는가	우리나라 법규정이 다른 국가의 법규정 보다 목표를 더 잘 지원하는가
비 용	당위 가치가 조문화 된 경우만 고려	법 시행 이후가 종전 보다 비용에서 더 양호한가	비용 추이가 긍정적인가	우리나라의 비용추이가 다른 곳과 비교하여 어떠한가
비용편익		현행 규정이 종전 규정 보다 비용편익관계에 서 더 유리한가	비용편익관계가 긍정적으로 전개되고 있는가	우리의 비용 편익관계가 비교사례 보다 더 유리한가
수용성		현행 규정이 종전 규정 보다 더 폭넓게 수용되는가	현행 규정이 계속해서 수용되는가	우리의 규정이 다른 곳보다 수용도가 더 높은가
실용성		현행 규정이 종전 규정 보다 더 실용적인가	현행 규정의 적용을 확대할 때 실용적으로 나타나는가	우리의 규정이 다른 곳 보다 더 실용적인가
부수적 효과		부수적 효과를 감내할 수 있는가	부정적인 부수효과가 종전 보다 더 적은가	부정적인 부수효과가 줄어드는가

61) 김대희 외 2인, 전계보고서, 41-42면.

위와는 달리 시기별 평가방법에 관한 사항을 포괄할 수 있는 입법 절차의 전반에 관하여 절차적인 사항을 제시하고 있는 경우도 있다. 이러한 시각은 입법전반에 걸쳐 입법평가가 갖는 위치와 내용을 파악하는데 도움을 줄 수 있을 있을 것이다. 또한 이러한 제시를 통하여 사전적으로 시행되는 정책평가의 내용과 절차에 대한 중복적인 평가가 이루어지지 않을 것이며 상호 보완관계를 유지할 수 있는 장점이 있음을 알 수 있다. 계획에서 평가보고서의 업데이트까지를 포괄하는 절차적 사항을 각 단계별로 세부적으로 파악하고자 하는 것이다. 이러한 방법론은 평가절차의 진행에 있어서 관련 사항을 세부적으로 체크하고 이와 관련된 전반적 평가의 상태를 점검할 수 있는 장점이 있을 것으로 판단된다.

[표] 입법평가의 절차⁶²⁾

주요 절차의 개요	
1	입법평가의 계획 : 로드맵 작성 및 정부입법계획
2	모든 절차에서 입법평가 지원그룹과 긴밀하게 작업
3	입법평가 운영그룹의 설치와 모든 입법평가에서의 참여
4	이해당사자의 자문, 전문가의 모집, 결과의 분석
5	입법평가분석의 수행
6	입법평가보고서에서 논거의 제시
7	요약서와 입법평가보고서 초안의 검토
8	초안의 검토의견을 반영한 입법평가보고서 확정
9	부처협의
11	입법평가보고서와 요약문을 법령안과 함께 제출
12	출판된 최종 입법평가보고서를 웹사이트에 게재
13	새로운 정보나 의견을 반영하여 입법평가보고서를 업데이트할 것인지 결정

62) 이순태 외, 전계보고서, 103-104면.

제 5 절 입법평가의 평가방법론

I. 평가기준에 따른 평가방법

평가방법론을 결정하기 위하여는 선행적으로 평가기준의 정립이 필요함을 의미한다. 입법평가의 실질적 제도화 과정에 있어서 각 입법의 영역별, 부문별 평가기준을 정립하는 것은 물론 구체적이고 개별적인 조문에 대한 평가기준을 정립하는 것이 필요하다. 이러한 평가기준이 정립되면, 이 기준에 따른 평가방법을 보다 구체적으로 결정할 수 있을 것이다. 일반적으로 입법평가의 방법론에 관한 논쟁은 주로 포괄적인 방법론의 일괄적 적용의 문제에 초점을 맞추는 경향이 있어서 기존의 논의와 입법평가의 방법론적 논의의 혼란을 부추기는 경향이 있으나, 입법평가의 포괄성에 따른 평가방법의 적용은 가능하지도, 필요하지도 않은 경우가 많으며, 구체적이고 개별적인 사항에 대한 평가기준과 방법의 적용이 보다 적절한 접근방법이 될 것이다. 이러한 점에서 학제간의 융합적 연구를 통한 입법평가의 객관화와 과학화의 필요성이 강조되는 이유이기도 하다. 아래 표는 입법평가의 포괄적 기준에 따른 입법평가방법의 예시적 적용방안을 제시하고 있는 것이다.

[표] 입법평가기준에 따른 평가방법⁶³⁾

평가기준	평가방법
목적달성도	효용가치분석
실용성	인건비추산, 실무검토, 기능도식

63) 이 도표는 김수용, 전계보고서, 41면. <표8>을 기본적인 골격으로 하여 방법론을 추가·보완한 것임.

평가기준	평가방법
경제성	비용추계(비용결과분석·급부경로분석·인건비추산), 비용편익분석
조화성	상호의존성분석, 교차점분석
이해가능성과 수용성	체계성 및 이해가능성 검토, 지속가능성 분석

II. 평가방법의 구체적 내용⁶⁴⁾

1. 효용가치분석

효용가치분석은 다양한 법령초안의 목표효과를 비교·조사하기 위한 평가절차로서 목표달성도를 평가하는 방법으로 적절한 도구이다. 이 분석은 2개 이상의 법령초안이 대안적 관계로 제시된 경우에 입법에 따른 목표를 효과적으로 도달하게 하기 위한 질적 평가를 전제로 하는 것이다. 즉, 초안의 정책목표 확인→목표체계구성→중요도 부여→목표공헌도 조사→부분 효용 산정과 합산→효용사치의 순위매김의 순서로 분석을 진행하도록 하고 있다. 다만, 이러한 효용가치분석은 목표도달에 대한 객관적 분석이 아니라 동일 지표에 따른 주관적 분석을 전제로 한다. 이 분석은 저비용과 소규모 팀으로 단시간에 적용할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 전체 법령초안이 아니라 필요한 법령의 일부분만을 전문가의 주관적 판단에 기초하여 분석할 수 있으므로, 법령에 있어서 계획분야에 적용가능한 방법으로 활용될 수 있을 것으로 보여진다.⁶⁵⁾

64) 이하의 내용은 박영도, 전게서, 565-606면을 참고하여 정리하였다.

65) 효용가치분석에 관한 사항은 Carl Böhrer/Werner Hugger, Test und Prüfung von Gesetzentwürfen -Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften, Köln/Bonn 1980. 참조(박영도, 전게서, 567면 주 76) 재인용)

2. 비용추계

(1) 비용결과분석

비용결과분석은 법안의 규정에서 발생하는 부담을 일정기간을 정하여 화폐적 단위로 조사·계산하는 것으로 비용적 측면의 규모 파악이나 정책수단 간의 비용비교 등을 행하는 기법이다. 이 기법은 비용편익이나 효과분석보다는 용이하고 객관성을 담보할 수 있지만, 편익이나 효과의 부분을 도외시 한다는 점과 통계자료의 활용에 따라 그 결과가 쉽게 다를 수 있다는 점에서 한계를 지닌다고 할 것이다. 비용결과분석은 좁은 의미의 규범비용(입법비용), 지출비용, 실행비용, 제3자 부담비용 등을 분석할 수 있다. 이러한 비용의 계산은 비용원인, 비용발생처, 비용유형(발생비용과 집행비용, 일회성과 연속성 비용, 개별비용과 공동비용 등), 형식비용(의무부담비용) 등을 포괄하여야 한다.

(2) 급부경로분석

급부경로분석은 법안에서 특정한 담당자간의 급부의 이전을 파악하고 조사하는 것을 말한다. 급부경로의 분석을 통하여 급부에 관한 흐름의 객관성을 확보할 수 있으며, 급부의 담당자는 일반적으로 국가기관과 지방자치단체이지만, 사인이 이를 담당하는 경우도 있다. 또한 급부경로분석에 있어서 재정적 이전은 비용효과분석에 유용하게 활용할 수 있는 장점이 있다.

(3) 인건비추산

인건비 추산은 활동분석적 절차로서 법집행에 필요한 인건비를 조사하고 제시하는 것을 의미한다. 법집행에 있어서는 필연적으로 인력의 투입이 예정되는 것으로 특정시간동안의 인력투입, 이를 위한 재정적 비용, 연수와 교육 등에 소요되는 비용의 수용력을 파악하는 것

은 일반적인 비용추계에 포함되어 나타나는 분야라 할 것이다. 법집행은 행정인력의 연속성을 요구하는 분야이므로 평균적인 사례처리시간으로 파악하며, 시간적 인건비⁶⁶⁾와 재정적 인건비⁶⁷⁾를 통합하여 계산하는 것이 일반적이다. 현재 우리나라는 시간적 인건비를 고려하지 않고 기존의 인건비 산정방식을 일률적으로 적용하는 통합적 방식을 적용하고 있다.⁶⁸⁾

(4) 이행비용

이행비용이란 국민, 경제 및 공공행정부문이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 모든 측정가능한 시간적 경비와 비용을 의미한다(국가규범통제위원회 설치법 제2조제1항). 즉, 발생비용은 최초의 법안구상을 전개시켜 나가는 단계에서부터 상세한 검토, 초안작성, 의견조회나 감정의뢰, 법안 성안단계를 거쳐 법안에 대한 자문, 법안에 대한 결정 및 공고에 이르는 단계에까지 발생한 비용을 모두 포함한다.⁶⁹⁾ 이행비용의 측정은 사전적인 것으로 법안에 대하여 측정하며, 법안의 적용을 받게 되는 잠재적인 규범수범자인 국민, 경제 및 공공행정부문을 대상으로 측정한다.⁷⁰⁾

이행비용의 측정방법은 ① 이행비용의 변화를 발생시키는 법안(개별규정)에 규정된 모든 요구사항의 확인, ② 이행비용의 변화 측정(국민, 경제, 행정), ③ 법안의 표제부와 제안이유서에 측정결과의 제시 등의 절차로 진행된다. 이행비용의 측정산식은 다음과 같다.⁷¹⁾

66) 시간적 인건비는 해당 업무를 처리하는데 필요한 노동력의 수(필요한 인력의 규모)를 의미

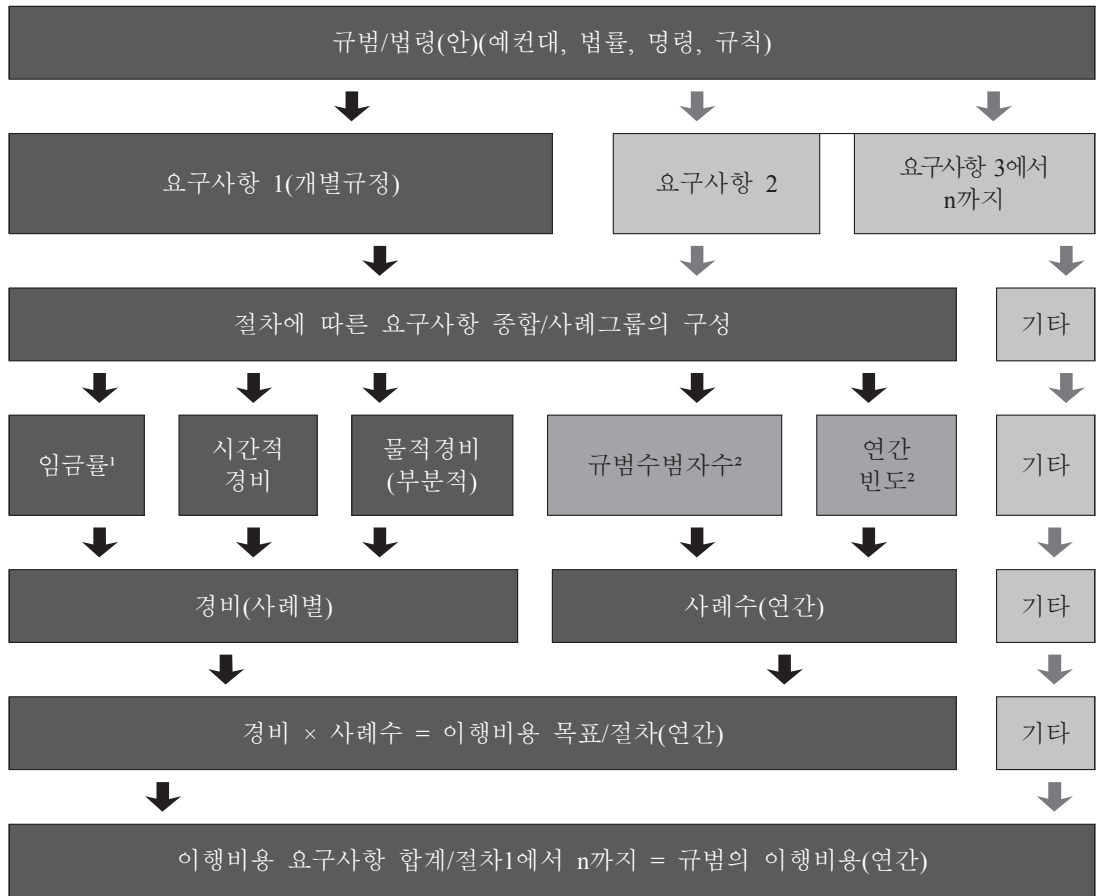
67) 재정적 인건비는 노동력 투입에 소요되는 금전적 비용을 의미

68) 시간적·재정적 인건비 추산의 절차와 방식에 대하여는 박영도, 전게서, 582면 이하 참조.

69) 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구, 한국법제연구원, 2012., 45면.

70) 박영도·홍의표, 전계보고서, 46면.

71) 박영도·홍의표, 전계보고서, 47면.



1 임금률은 국민에 해당, 2 측정에 있어서 사례수가 필요한 경우

3. 비용편익분석

비용편익분석은 어떤 정책의 실시예 수반하여 발생하는 사회의 비용부담과 편익을 화폐가치로 환산하여 비교함으로써 정책실시의 타당성을 판단하는 방법으로서 편익이 비용을 상회하는 경우 사회적 효과가 있는 것으로 판단하는 기법이다. 이 분석기법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수하지만, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하다는 점에서 결과의 객관성을 보장하는 것은 아니라는 비판 역시 받고 있다. 특히, 입법평가의 경우에 있어서는 공공부문의 가치, 우연의 관계, 외부성, 서로 대립하는 목적 등이 복잡하게

엄혀 있으므로 비용편익분석의 실시가 곤란할 것이라는 분석도 제기되고 있다.

비용편익분석은 법안의 부담을 균형적으로 분석할 수 있는 장점이 있지만, 시간과 경비가 많이 소용되는 단점으로 먼저 개별적 법안이 각 단계별로 비용편익분석이 필요한 정도인가를 선행적으로 판단하는 것이 필요하다. 즉, 법규정의 유형으로서 장기간 중대한 재정적 효과가 예견되는 경우에 활용할 수 있는 방법이라는 점이다. 이를 고려하여 먼저, 심사할 법조문의 확정→법안에 대한 비용조사→편익조사→법조문의 적용시간 확정→비용과 편익을 발생시키는 법조문의 체계적 편성→화폐상의 편익과 비용의 비교→비화폐적 잔와 재정경제적 관점을 보충적으로 고려하는 순서로 진행하는 것이 적절할 것이다. 이 경우 무형적 비용과 편익은 물론 상이한 시점에서 현실화되는 화폐의 특별한 경제적 기능을 포함하여야 한다.

4. 체계성 및 이해가능성 분석

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

5. 실무적 검토

실무검토는 수범자(특히 규범적용자)에 대하여 법규범의 장래의 효력범위에 가깝게 특정한 법령의 관련부분을 실험하기 위한 절차를 말

한다. 실무검토는 법률초안을 대상으로 규범의 효력발생 전에 장래에 규범을 집행할 때 원하지 않는 마찰이나 집행의 난점에 관하여 시험을 해야 할 때 적합하다. 그래서 실무검토에서 계획된 법규정들은 행정실무에서 도출된 전형적인 사례나 진행과정에 따라 마치 당해 법률초안이 이미 효력을 발생하고 있는 것처럼 시행된다.

6. 상호의존성 분석

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

7. 기능도식

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

8. 교차점 분석

교차점분석은 영역이 서로 유사한 규율범위에 있는 법규정들간의 상호관계의 교차작용을 파악하고 조사하기 위한 방법이다. 교차점분석은 무엇보다도 심사기준들 중 ‘조화성’에 대한 평가에 적합하다. 입법평가에서는 교차점분석을 통하여 새로운 법규정 초안과 다른 법정

형화된 규정들간의 관계를 밝혀낼 수 있다. 이처럼 교차점분석은 상호지원하는 효과, 상반되는(갈등적) 효과, 다관할성, 중립성(보완성) 등을 분석하는데 유용하다. 나아가 규정들간의 목표위반성, 타규정들과의 부조화성을 찾아내는데 활용할 수 있다.

9. 지속가능성 분석

입법평가방법론의 기능적 확대를 위한 분석방법으로서 최근에는 지속가능성 심사방법의 적용이 논의되고 있다. 지속가능성 심사는 일반적으로 환경·경제·사회에 대한 통합적이고 장기적인 관점의 입법대안을 제시하여 입법의 질적 개선을 도모하고자 하는 의도로 파악된다. 지속가능성의 개념은 법률의 효과성을 판단함에 있어서 세대간의 관점을 고려할 것을 요청하는 것으로 세대간의 형평성, 사회적 통합, 삶의 질적 향상, 국제적 협력 등에 대한 환경·경제·사회적 영향을 현재와 미래세대에 대한 영향으로 나누어 분석하는 방법이다.

독일은 2009년 연방각부 공통 직무규칙(GGO)를 개정하여 제44조제1항에 지속가능성 심사에 대한 내용을 규정하였고, 시범적으로 2010년 3월부터 2011년 3월까지 약 306개 법률안에 대한 지속가능성 심사를 시행하였다.⁷²⁾ 스위스는 연방헌법 제2조와 의회법 제141조제2항에 따라 연방내각의 법률안을 경제·사회·환경 및 미래세대에 대한 영향을 기재하도록 함으로써 지속가능성 심사를 위한 법적 근거를 마련하였다.⁷³⁾ 지속가능성 심사는 환경분야를 중심으로 많은 논의가 진행되고 있으며, 다른 분야에 있어서도 반드시 고려되어야 할 사항이며,

72) 약 306개의 법률안 가운데 44.44%에 해당하는 136개 규정은 평가결과 타당한 것 (ausreichend bis gut)으로 나왔지만, 그 외에 약 55.56%에 해당하는 76개 규정은 하자(Mangelhaft)가 있는 것으로 판명되었다; Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 2

73) Dubas/Wachter, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGeS, 2012/2, S. 194-197

특히 고령화·저출산 사회에 대비하는 관점에서도 입법에 있어서 반드시 고려되어야 할 중요한 요소 중의 하나임에도 그 동안 우리의 입법환경에 있어서는 거의 고려의 대상에 제외되어 있었다. 이러한 점에서 추후 입법평가의 제도화 과정과 실행을 위한 지침의 제정과정에서 반드시 고려하여야 할 평가방법으로 판단된다.

10. 재정영향평가

입법평가의 주요 방법론으로 평가의 내용으로 재정영향평가⁷⁴⁾(fiscal impact assessment)를 포함하는 것은 매우 의미 있는 접근방법이다. 재정영향평가란 재정을 수반하는 법률안 등에 대하여 국가 및 지방자치단체에 미치는 영향을 사전적으로 분석·평가하여 입법과 재정운영의 건전성과 효율성을 담보하고자 평가방법이다.⁷⁵⁾ 이는 기존의 단편적인 비용분석 혹은 경제학적 분석의 정책적 당위성의 평가와는 별도로 순수하게 재정적 부분만을 별도로 평가하고자 하는 것을 의미한다. 이 경우 재정영향평가에는 필수적으로 비용추계 등 재정에 미치는 관련 분석사항 등을 포괄하는 영향평가가 될 수 있을 것이다.

이러한 재정영향평가는 국가재정의 건전성 유지, 희소자원의 효율적 배분, 법률과 예산의 연계성 강화, 법안 내용의 질적 제고, 예산의 효과적 집행 유도 등의 장점이 있을 것으로 기대된다.⁷⁶⁾ 이를 위하여는 재정정보시스템 등을 구축하는 것이 재정에 관한 영향을 객관적이며 과학적으로 신속하게 평가할 수 있는 기반이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 재정영향평가가 성공하기 위하여는 재정제도로서 재정준칙의 수립, 지출법률주의의 도입, 재량지출 상한선제, 의무지출에 대한

74) ‘재정영향평가’는 임명현, 전계보고서, 175면, 각주 129)에서 우리나라에서는 처음으로 쓰는 용어임을 밝히고 있다.

75) 임명현, 전계보고서, 175면 참조.

76) 임명현, 전계보고서, 176면 이하 참조.

수입지출의 연계(PAYGO 원칙), 이의제기권의 부여 등과 같은 제도적 기반을 구축하는 것을 고려하여야 할 것이다.⁷⁷⁾

재정영향평가는 입법평가의 평가방법론으로서의 부분요소로서의 성격을 가지는 것이지만, 별도의 독립된 영향평가의 영역으로 자리매김 할 수도 있다는 점에서 그 구체적인 사항은 별도의 논의의 거치는 것이 적절할 것이다. 또한, 입법평가에 재정에 관한 사항을 포함할 경우 어느 정도의 범위까지 이를 인정할 것인가 등에 대한 논의도 함께 고려하여야 할 것이다.

77) 임명현, 전계보고서, 187면 이하 참조.

제 3 장 입법평가 제도화 논의

제 1 절 현행 제도의 분석과 문제점

I. 규제영향분석

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

「행정규제기본법」⁷⁸⁾에 따르면, 규제영향분석(Regulation Impact Analysis)은 규제로 인해 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것이다.⁷⁹⁾ 즉, 정부가 규제를 신설 또는 강화하는 경우에는 해당 규제에 대한 타당성 분석과 함께 규제가 유발하는 비용과 편익에 대한 정확한 측정과 비교를 통해 최선의 대안을 결정한다. 이처럼 규제의 타당성 분석이나 비용편익분석을 함에 있어 정보의 불충분성, 환경의 불확실성, 비용편익의 계량화의 한계 등이 있으나, 규제영향분석의 핵심은 이러한 불확실성이나 한계 속에서도 최대한 합리적인 규제 대안을 제시하는데 있다.⁸⁰⁾

78) 1994년 1월 「행정규제 및 민원사무기본법」이 제정되어 최초로 법률적 규제에 대한 심사제도가 마련되어, 규제비용에 대해 명시적으로 고려하도록 하였다. 그 후 (구) 재정경제원이 경제법령 사전심사제도를 도입하여 비용편익분석표의 첨부 등을 추진하였으나 실효를 거두지 못하다가 1997년 8월 22일 「행정규제기본법」이 제정되어, 1998년 6월 1일부터 신설 또는 강화하려는 규제에 대해 규제영향분석제도를 도입하였다.

79) 규제영향분석은 규제로 인해 예상되는 영향을 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 규제정책결정의 객관적 근거로서 정책결정자에게 정보를 전달하는 일련의 과정으로 보기도 한다. 이에 관해서는 김재열, 규제영향분석제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 151p

80) 김재열. 앞의 글. 155p

이러한 규제영향분석은 ① 주무부처로 하여금 규제의 경제·사회적 영향을 과학적으로 분석하여 그 타당성을 평가하고 정책결정자에게 규제에 대한 객관적 정보를 전달함으로써 질 높은 규제의 선택 가능성을 향상시키고, ② 규제담당자가 규제의 결과를 정확히 파악하고 규제정책 결정과정에 대한 정보 공개를 통해 행정의 책임성을 높이고 관련 기관이나 이해관계집단의 정책과정에 대한 참여를 촉진하며, ③ 규제에 대한 과학적·체계적인 분석을 통해 불합리한 규제의 신설을 억제하거나 폐지 또는 개정하도록 유도하는 기능을 한다.

나. 법적 근거

규제영향분석제도의 법적 근거는 「행정규제기본법」 제7조제1항과 같은 법 시행령 제6조이다. 그에 관한 헌법적 근거를 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙 등을 드는 견해도 있다.⁸¹⁾

다. 주체와 대상

먼저 입안부처가 규제를 신설하거나 강화하는 것에 대하여 규제영향분석서를 작성하고 그 타당성 여부를 자체적으로 우선 심사한 후 자체 심사 결과를 기초로 규제개혁위원회에서 2차 심사를 실시한다.⁸²⁾

규제영향분석서 작성 대상은 1998년 6월 1일 이후에 신설하는 규제 또는 기존 규제 중 강화되거나 존속 기한을 연장하는 규제로서 1998년 6월 1일 이후 법제처 법령심사 및 국무회의 심의를 요청하는 규제부터 적용하여 왔다.⁸³⁾ 그 작성 대상은 크게 ‘중요규제’와 ‘중요규제가 아닌 규제(이하 “비중요규제”라 함)’로 크게 구분된다.⁸⁴⁾

81) 박균성·김재광. 앞의 논문. 57p

82) 김재열. 앞의 글. 157p. 대부분의 규제영향분석은 규제행정기관에서 실시하고 분석결과는 별도의 심사기구에서 담당하는 체계이다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 153p

83) 규제개혁위원회의 규제영향분석 작성지침을 참조

84) 중요규제와 비중요규제의 구별기준에 대해서는 아래에서 살펴 볼 규제영향분석의 방법을 참고하기 바란다.

중요규제에는 ① 규제영향의 연간비용이 100억 이상인 규제, ② 피규제자의 수가 연간 100만 명 이상이 되는 규제, ③ 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제,⁸⁵⁾ ④ 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제,⁸⁶⁾ ⑤ 관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나, 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로서 규제개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제⁸⁷⁾가 해당한다.⁸⁸⁾

비중요규제는 관련 부처나 단체 및 부처 간 이견이나 반대가 없고 내용이 경미한 규제로서 상위법령의 규제심사 시 이미 구체적인 내용과 수준을 심사한 경우 또는 규제비용이나 규제대상자 수가 미미하고 규제의 타당성에 재론의 여지가 없는 경우 등이 해당한다.⁸⁹⁾

규제영향분석의 구체적인 대상은 법률, 대통령령, 총리령·부령과 상위법령의 위임에 따라 정해진 고시 및 자치법규인 조례·규칙에 규정된 규제이고, 그 구체적인 범위는 다음과 같다.

85) ‘명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제’에는 ① 인·허가 등 행정기관의 허가를 받도록 하여 새로이 진입을 제한하는 등의 규제, ② 사업의 범위나 구역을 제약하거나 생산·판매 등 중요한 사업 활동을 제약하는 규제, ③ 기존 인·허가 등의 규제에 있어 허가의 중요 요건을 대폭 강화하는 경우, ④ 기술혁신이나 경영혁신 등에 제약을 가할 소지가 매우 큰 규제 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 161p

86) ‘국제적 기준에 비추어 과다 및 불합리한 규제’에는 ① 외국인 투자를 극히 제약할 가능성이 높은 규제, ② OECD 등 국제적인 규제정도에 비추어 과도한 규제, ③ WTO 등 국제무역 및 투자규범에 저촉되어 통상마찰을 야기할 소지가 있는 규제 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 162p

87) ‘관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로 규제개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제’로는 ① 법령안 입법예고 당시 규제의 신설·강화 등에 대해 문제 제기가 있었던 규제, ② 신산업분야에 있어 시장기능에 과도하게 개입하는 규제, ③ 전문기관에 의한 비용편익분석 절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제, ④ 수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련되거나 개인의 자유를 제한하는 규제, ⑤ 규제개혁위원회의 권고 또는 의결내용과 상반되는 경우 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 107p

88) 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼. 제1장 규제심사절차 매뉴얼 13.을 참고. 그리고 중요규제인지 판단과 비중요규제인지 판단에 대한 구체적인 예시는 김재열. 앞의 글. 161-162p 참고

89) 김재열. 앞의 글. 162p

- ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
- ② 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료 부과·과징금 부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
- ③ 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항
- ④ 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위에 관한 사항

규제영향분석의 대상이 아닌 사항으로는 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형·보안처분에 관한 사무, 「국가정보원법」에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설·군사시설기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항이다.

라. 절차 및 방법

(1) 규제영향분석의 절차⁹⁰⁾

먼저 법령안 입안단계에서는 각 부처가 주어진 정책목표를 실현하기 위해 법령의 제정·개정의 원인이 되는 제반 문제점을 검토·분석한 후 관계 전문가의 의견수렴 등을 거쳐 최적의 문제해결 방안을 수립하고, 나아가 규제가 생성되는 초기단계에 규제영향분석을 실시하여 규제의 타당성, 규제 도입의 시급성·불가피성 여부를 검토한 후

90) 이에 관해서는 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제1장 규제심사절차 매뉴얼 8p를 참고

기존 유사 법률 및 외국의 입법례 등을 참조하여 적정 규제 수준을 설정해야 한다.

관계 부처와의 협의를 거쳐 정부 내에서 규제의 정당성 확보 여부, 향후 집행과정상의 실효성을 판단하고, 특히 입법예고단계에서는 신설·강화되는 규제 조항이 있는 경우에는 규제영향분석서를 함께 공표함으로써 규제와 직접적 이해관계가 있는 협회·단체 등에는 규제 로 인해 받게 되는 영향을 충분히 인식할 수 있도록 공지해야 한다.⁹¹⁾

각 부처의 규제전담부서 공무원은 각 실·국으로부터 제출받은 법령안이 규제개혁위원회의 규제심사 대상인지 여부를 묻는 공문을 국무총리실(규제개혁실장)로 발송하여 규제개혁위원회가 ‘비규제 사항’으로 판단한 법령은 곧바로 법제처로 심사를 의뢰하고, 행정규제의 심사대상이 있다고 판단한 경우에는 먼저 당해 규제를 입안한 부처 실·국 공무원들은 규제심사 안건을 작성하여 부처 규제전담부서에 자체 심사를 의뢰하여야 하며, 부처 규제전담부서는 당해 부처 실·국에서 작성한 규제심사 안건을 검토한 후 자체 규제심사위원회를 개최하여 자체 심사가 종료된 후 자체심사의견, 규제영향분석서, 이해관계인 등의 제출의견 요지 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 의뢰하여야 한다.⁹²⁾

규제비용 등이 중요규제 기준에 미치지 않을 경우에는 규제개혁위원회의 소관 분과위원회의 장에게 보고를 한 후 각 부처가 자체 심사한 대로 처리하도록 10일 이내에 문서로 통보하고, 중요규제로 판단한 경우에는 규제개혁위원회의 본 심사절차를 진행한다.

91) 「행정규제기본법 시행령」 제6조제3항에서 입법예고 시 규제영향분석서를 함께 공표하도록 규정하고 있다. 이에 따라 입법예고 시 관보에 법령안 주요내용과 함께 규제영향분석서의 주요내용을 게재하고 부처 홈페이지에 규제영향분석서를 게시한다.

92) 「행정규제기본법」 제10조 등에 관련 규정이 있으며, 그에 관한 구체적인 사항은 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제3장 규제영향분석 작성지침을 참고

특히, ① 법률 및 대통령령 제정안, 의원입법에 따른 대통령령 제정·개정안, ② 법령 개정안 중 사회·경제적 파급효과가 크고 국민적 관심이 큰 사안, ③ 기타 분과위원회의 심의 결과 위원 간 이견이 있거나 관계부처 및 이해관계인 이견으로 본위원회 상정이 필요하다고 분과위원장이 판단하는 안건에 대해서는 각 분과위원회의 검토를 거쳐 본위원회에 상정하고 있다.

규제개혁위원회의 심사가 완료되면 그 결과를 신속하게 각 부처로 통보하고, 각 부처는 신설·변경·폐지되는 규제는 해당 법령 등이 공포 또는 발령된 날부터 30일 이내에 규제개혁위원회에 등록하여야 한다.

위와 같이 새로운 규제에 대한 심사뿐만 아니라 기존 규제의 정비를 위하여 국민과 이해관계인 등으로부터 의견을 제출받아 각 부처가 자체 정비를 하거나 규제개혁위원회가 기존 규제의 정비 필요성 여부를 직접 심사하기도 한다. 이 경우 단순히 규제의 강화나 기한 연장의 필요성에 대해서만 분석하지 않고 신설 규제와 같이 가급적 제로 베이스에서 각 평가요소별로 분석한다.

(2) 규제영향분석의 방법

규제영향분석 및 규제영향분석서 작성⁹³⁾은 규제등록 단위별로 실시하나, 2개 이상의 규제가 하나의 정책목적 달성을 위해 연계 시행되는 경우 규제별 규제영향 분석내용을 통합하여 하나의 규제영향분석서로 작성 가능하다.⁹⁴⁾

규제영향분석서 작성대상 규제는 중요규제와 비중요규제로 구분하는데, 중요규제는 비용편익분석 등에 대해 외부전문가의 자문 또는 용역을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시한다. 비중

93) 규제영향분석서와 작성요령은 규제개혁위원회 홈페이지 또는 김재열. 앞의 글. 167-178p 참고

94) 김재열. 앞의 글. 159-160p

요규제도 8개 평가항목 20개 평가요소에 대해 분석하되, 특별한 사유가 있는 경우 일부 평가요소는 협의하여 생략이 가능하고 ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용 과다, 분석기간 장시간 소요 등의 어려움이 있을 경우에는 서술적인 분석으로 대체할 수 있다.⁹⁵⁾

규제개혁위원회의 규제심사 담당관은 제출된 안건에 대해서 ① 절차적 요건(관계부처 협의 및 입법예고 실시 여부), ② 규제법정주의 준수,⁹⁶⁾ ③ 규제의 타당성, ④ 검토의견의 객관성 확보(전문가의 의견 수렴 및 내부 의견 수렴 여부) 등에 대해 적정성을 검토한다.

2. 평가기준 및 업무매뉴얼 포함사항

가. 평가기준 또는 평가요소

규제영향분석 작성지침⁹⁷⁾에 따르면, 입안부처가 규제영향분석서를 작성할 때에 고려해야 할 평가요소를 8개 평가항목으로 하고 그 평가항목에 따라 총 20개의 평가요소를 아래와 같이 제시하고 있다.

[표] 규제영향분석서 작성 시 평가항목 및 평가요소

평가항목	평가요소
규제의 신설·강화의 필요성	① 해결하고자 하는 문제의 내용 및 발생 원인 ② 문제해결을 위한 규제의 필요성 ③ 규제의 목표 설정

95) 김유환김동영·전훈. 앞의 논문. 106p

96) 규제법정주의의 준수 여부와 관련하여 먼저 규제의 법적 근거가 명확한지와 법적 형식(규율 내용을 법률, 대통령령, 부령 등 어떠한 형식으로 할 것인지)이 명확한지를 확인하고, 규제대상과 규제하려는 내용이 명확한지를 검토한다.

97) 규제영향분석 작성지침의 구체적인 사항은 규제개혁위원회의 홈페이지(www.rrc.go.kr)의 자료실/규제관련자료/규제심사업무매뉴얼을 참고

제 3 장 입법평가 제도화 논의

평가항목	평가요소
규제목적의 실현가능성	① 국민·기업·단체 등의 반대 기타 사회적 제약요소 ② 기술수준 기타 행정환경에 비추어 본 실현가능성
규제 외 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복 여부	① 기존 규제로 대체가 가능한지 여부 ② 규제 아닌 다른 방법으로 목적 달성 가능 여부 ③ 유사한 기존 규제와의 중복 여부 ④ 규제의 확대 재생산 가능성
규제의 비용·편익의 비교 분석	① 규제의 경제·사회적 비용의 분석 ② 규제의 경제·사회적 편익의 분석 ③ 비용·편익의 비교 및 검토
경쟁 제한적 요소의 포함 여부	① 공정한 시장경쟁을 제한하는 요소의 포함 여부 ② 기업 활동 저해요소의 포함 여부
규제 내용의 객관성과 명료성	① 규제 기준·절차의 확실·일관성·이해용이성 ② 규제의 법적근거 및 존속기한의 타당성 여부
행정기구·인력 및 예산의 소요	① 규제 집행을 위한 조직·인력·예산의 소요 판단 ② 기존 조직·인력·예산으로 대체가 가능한지 여부
관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정성	① 구비서류와 처리기간의 적정성 ② 처리기관 및 처리절차의 적정성

한편, 규제개혁위원회가 규제심사를 행하는 경우 해당 규제의 타당성 검토를 위한 평가요소와 검토내용은 다음과 같다.⁹⁸⁾

98) 규제내용의 타당성 여부에 관한 세부적인 규제심사체크리스트는 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제2장 규제심사실무검토 매뉴얼 38-39p를 참고.

[표] 규제영향분석의 평가요소와 검토내용

평가요소	검 토 내 용
규제의 필요성·정당성	<ul style="list-style-type: none"> · 문제해결을 위해 당해 규제가 반드시 필요하고 시급한가? · 정부의 정책기조와 부합하는가? · 법 취지 또는 정책목표와 부합하는가?
규제 수준의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> · 규제가 비례원칙에 비추어 당해 정책목적 달성에 필요한 한도에서 적절하게 설정되었는가? · 규제로 인한 비용·편익은 객관적으로 분석되었는가?
규제순응의 실효성·지속성 ⁹⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 규제는 현실적으로 집행될 수 있고 준수될 수 있는 수준인가? · 해당 규제는 계속 존속할 필요가 있는가?

나. 업무매뉴얼 포함사항

규제영향분석을 실시하기 위하여 규제심사 업무를 담당하는 국무총리실이나 각 부처 공무원들의 업무에 실질적 도움을 줄 수 있는 규제심사 업무매뉴얼을 마련하여 두고 있다.

규제심사 업무매뉴얼은 「규제심사 절차 매뉴얼」, 「규제심사 실무검토 매뉴얼」, 「규제영향분석지침 등 참고자료」 등의 세 분야로 나누어져 있다.

「규제심사 절차 매뉴얼」은 법령안이 어떤 절차로 제·개정되며, 그 과정 속에 규제심사는 언제·어떻게 요청하는지, 규제심사 이후에는

99) 규제의 실효성의 의심되는 경우에는 일정기간이 지난 후 규제순응도조사를 실시하게 하여 규제 시행에 따른 문제점을 파악하고 개선하도록 조치하고 있다. 규제순응도조사란 해당 규제에 대한 일반국민의 규제 인지도, 규제 인정도, 실제 준수율 등을 전문조사기관에 의뢰·조사하여 규제 시행에 따른 문제점을 발굴하고, 개선방안을 마련하기 위해 실시하는 조사이다.

어떤 절차를 이행해야 하는지 등 규제심사 프로세스 전반에 대한 설명을 담고 있다. 이 매뉴얼에는 개요(규제심사의 목적), 규제심사절차 개관, 규제심사의 단계별 조치사항, 규제심사 절차의 미흡사례 등을 포함하고 있다.

「규제심사 실무검토 매뉴얼」은 규제개혁위원회로 제출된 심사안건의 타당성 검토에 필요한 체크리스트와 적정성 판단기준, 항목별 검토요령 등을 구체적 사례를 엮어 정리하고, 심사안건의 유형별로 개선·철회권고 사례를 제시하고 있다.¹⁰⁰⁾

「규제영향분석지침 등 참고자료」에는 규제영향분석서 작성요령 등 규제영향분석의 작성지침들과 함께 규제영향분석서 실제 작성사례, 규제개혁 전문가 네트워크 등 유용한 자료들을 포함하고 있다.

위와 같이 규제심사 업무매뉴얼은 규제심사의 일반적인 사항을 비롯하여 규제심사의 실제 사례를 제시하고 그를 바탕으로 한 작성지침이 구체적으로 잘 마련되어 있는 편이라고 할 수 있다.

3. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

가. 입법평가제와의 관계

규제개혁위원회는 각 부처의 법령안에 포함된 행정규제의 타당성 등을 심사를 하는데, 이러한 규제심사는 입안부처가 법제처에 법령안 심사를 맡기기 전 단계에서 이루어지는 것으로 입법평가의 종류 중 사전평가에 해당한다.¹⁰¹⁾

특히, 규제 내용의 타당성을 검토·분석하는 측면에서는 법령안 심사와 일부 중복되는 측면이 있고 이러한 검토·분석은 병행적 평가단

100) 해당 매뉴얼에 의하면, 사례 제시 목적은 규제 타당성 판단의 이해를 돕고, 향후 유사한 규제의 신설을 억제하는 등 각 부처의 자율적인 규제합리화를 유도하기 위한 것이라고 한다.

101) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 108p

계에 해당한다고 할 수 있다.¹⁰²⁾ 이와 같이 규제영향분석을 통해 최대한 합리적인 규제 대안을 제시하는 것 그 자체가 결국 주요 각국의 입법평가제도의 중요한 한 부분에 해당하는 것이다.

또한, 국민이 기존 규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 제출하는 등을 통해 규제개혁위원회가 기존 규제도 심사를 하는데, 이는 사후 평가에 해당한다.¹⁰³⁾

그러나, 규제영향분석은 국민에 대한 규제를 내용으로 하는 법령에 대한 영향분석을 대상으로 하는 반면, 입법평가는 규제를 포함하여 규제가 아닌 국가의 주요제도 등에 대해서도 대상으로 하는 점에서 차이가 있다.¹⁰⁴⁾

나. 평가기준과의 관계

규제영향분석은 앞에서 본 바와 같이 사전평가, 병행평가 또는 사후평가의 성격을 모두 지니고 있고, 그 평가기준 또는 평가요소로서 규제의 필요성, 집행가능성, 경쟁에 미치는 영향, 명확성 및 이해가능성, 행정비용, 실효성, 정당성 등을 포함하고 있는바, 주요 각국의 사전평가 또는 병행평가의 기준들을 포괄하고 있다고 할 수 있다.

그러나, 실제 규제심사는 다른 평가기준들은 추상적으로 간단한 기술 정도로 그치는 것이 일반적이고, 규제의 비용과 편익이라는 특정 기준에 집중된 평가에 해당한다.¹⁰⁵⁾ 따라서 규제영향분석이 주요 각국이 행하고 있는 입법평가와 같이 포괄적이고 종합적인 평가라고 볼

102) 각 부처가 입법동기의 발견과 입법을 위한 정치적 결정을 한 후 초안을 마련하여 규제개혁위원회에 회부하는 과정을 거치는 점에서는 병행평가단계라고 보는 견해도 있다. 최윤철. 입법평가제도와 그 도입의 전제조건. 입법평가의 과제와 전망. 한국법제연구원. 2007. 8. 9. 239p

103) 최윤철, 앞의 글. 240p

104) 이진국. 규제영향분석제도의 운용과 과제에 대한 토론요지. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 179p. 그 예로 증인보호프로그램 마련, 최저임금의 상향 조정 등에 관한 입법평가를 들고 있다.

105) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 109p

수는 없고, 소관 부처의 정책적 결정 사안에 대하여 근본적으로 입법이 필요한지를 평가할 수 없으며, 다른 부처의 소관 업무로 되어 있는 성별영향, 부패영향, 법체계성과 법적합성 등에 대한 평가기준을 적극 고려할 수 없는 근본적인 한계를 지닌다.

4. 실무상 문제점과 시사점¹⁰⁶⁾

가. 문제점

규제영향분석은 실무상 아래와 같은 문제점¹⁰⁷⁾이 있어 그 평가의 객관성이 떨어지고 규제영향분석을 형식적인 요식절차로 인식하는 경향이 있다.

- ① 규제영향분석 작성자는 법령안의 규제심사 통과를 위한 요식적인 자료로 인식하는 등 번거로운 업무로 인식하는 경향이 있다.
- ② 규제영향분석을 전담하는 인원과 규제영향분석에 투입할 시간이 부족하고 전담인원이 다른 업무와 중복하는 경우가 많아 규제영향분석 담당자의 전문성이 부족하다.
- ③ 규제영향분석서 작성지침이 어렵고 추상적이어서 담당 공무원들이 어떻게 규제영향분석을 실행해야 하는지를 알기 어려운 실정이다.
- ④ 규제영향분석에 필요한 예산과 인력의 부족으로 인해 외부 전문기관의 협조를 받기가 곤란하여 비용편익분석 등이 형식적으로 이루어지고 있다.

106) 2008. 8. 26. 법제처에 심사 의뢰된 「약사법 시행령 개정안」의 내용 중 의약품유통정보 제공 수수료에 대한 입안부처의 규제영향분석서 제출 내용과 그에 대한 규제개혁위원회의 심사 결과에 대한 구체적인 사례를 제시해 보고자 한다.

먼저 규제영향분석서 제출 내용은 ① 분석대상규제의 개요: 규제사무명과 신설 여부 등, 소관부처명과 작성자, 규제 구분(중요규제 또는 비중요규제 여부) 및 분석방법(직접 작성 여부 등), 규제의 내용 등을 포함, ② 평가요소별 규제영향분석: (i) 규제의 필요성 및 목표(필요성, 규제목표 및 기대효과, 다른 대체수단의 존재 등) (ii) 규제의 비용/편익분석(비용분석, 편익분석, 비용편익의 비교), (iii) 규제내용의 적정성 및 실효성(경쟁에 미치는 영향, 규제의 명료성, 이해관계자 협의, 집행상 예상 문제점) 등을 포함하고 있는데, 특히 규제의 비용/편익분석의 주요 내용은 아래 표와 같다.

가. 규제의 비용분석

- 피규제자수 : 754개
 - 완제의약품 제조업소 307개, 수입업소 447개
- 수수료 산정기준 관련
 - 의약품정보센터에서 수수료 규정 신설 후 '09-'13년 간 연평균 수수료 징수액은 약 3억원 예상
 - 요청하는 정보에 따라 수수료가 다르지만, 1건당 평균 수수료는 약 55만원으로 추정

구 분	'09	'10	'11	'12	'13	평 균
의약품 정보제공 건수	450	500	550	600	650	550
의약품 정보제공 수수료 (단위 : 백만원)	248	276	303	331	358	303

- ※ [정보제공 건수 산출근거] : 센터 개소 이후 '07. 11월-'08. 6월까지 월별 정보제공 평균건수가 35.6건이므로 '08년 예상 정보제공건수는 약 427건이고 매년 점차적으로 정보제공 건수가 늘어날 것으로 예상하여 '09년부터 '13년까지는 추정치 작성
- ※ [정보제공 수수료 산출근거] : 센터 개소 이후 '07. 11월-'08년 6월까지 정보제공 건당 평균 파일용량 332KB, 평균 코드라인수 65줄이었으며, 이를 토대로 수수료 계산시 건당 평균 수수료는 551,000원, 연도별 수수료는 정보제공 건수에 건당 평균수수료를 곱하여 산출

나. 규제의 편익분석

- 정보제공에 실소요된 비용을 수수료로 징수함으로써 의약품정보센터 운영을 원활히 하고, 무분별한 정보제공 요청을 지양하여 양질의 정보를 적정 시간 내에 꼭 필요한 기관에 제공
- 분석정보 제공을 통하여 최적 생산·재고관리, 시장분석, 영업관리 등이 가능해져 과학적인 의약품 개발, 생산과 공급으로 제약 및 유통산업의 경쟁력을 강화

다. 비용·편익의 비교 및 검토

- 개별 제약업체는 제공받은 정보를 활용하여 생산량과 재고관리, 시장분석 등이 가능하여 수수료 비용에 비해 얻을 수 있는 편익이 훨씬 크다고 판단됨(계량화는 곤란)
 - 민간정보업체(연간 2억에서 최대 15억)보다 훨씬 저렴한 비용에 보다 정확한 정보 이용 가능

그에 대한 규제개혁심사위원회의 심사 결과는 다음 표와 같다.

<비중요규제 : 원안의결>

- 피규제자는 754개소*로 추정되고, *완제의약품 제조업소 307개, 수입업소 447개
 - 규제비용은 연평균 약3억원*으로 추정되며, 관계부처 및 이해관계자의 의견을 충분히 수렴한 점**, 사회·경제적 파급효과가 크지 않은 점 등을 감안, **비중요규제**로 분류함
 - * 규제비용 : 연평균 약 3억원

- ⑤ 규제영향분석에 대한 교육은 그 절차와 지침에 관한 총론적인 내용에 그치고 있어 분석기법에 대한 교육이 부족하고, 규제영향분석서 작성에 대한 모범례가 축적되어 있지 않은 상태이라 비용편익분석이 정성적인 평가 수준에 머물고 있다.
- ⑥ 규제개혁위원회도 규제영향분석서의 심사를 위한 전문인력이 부족하여 원론적인 차원에서의 문제제기 수준이라 내용의 진위와 적정성에 대한 판단을 할 수 있는 전문성은 부족한 상태이라는 점을 들 수 있다.¹⁰⁸⁾

또한, 규제영향분석 자체에 대한 문제점 외에도 주요 각국의 입법평가와 비교할 때 아래와 같은 문제점이 있다.

- ① 규제영향분석이 규제의 편익비용분석을 통한 규제의 개혁 또는 철폐라는 목표달성에 치중하다 보면 법령 전체의 목적과 내용적

· 1건당 평균수수료는 약 55만원으로 추정
*** 의약품정보센터운영위원회('08.3.6)회의, 의약품유통정보 이용 고객 간담회('08.3.13), 입법예고('08.6.3-23) 등
※ 규제내용의 타당성 검토
○ 정보제공에 소요된 최소한의 실비를 수수료로 징수하는 것으로서 규제의 필요성이 인정됨
○ 제약업체로서는 현재 의약품 시장현황 파악을 위해 여러 민간회사에 연간 2억원~15억원의 비용을 지출하는 것에 비교해 볼 때,
- 1건당 55만원 정도의 저렴한 비용(센터의 연간 수입 3억원)으로 객관적이고 신뢰성 높은 의약품 정보센터의 정보를 제공받을 수 있는 점,
- 정보를 통해 생산시점별 생산량 조절과 최적 재고관리, 의약품 개발을 위한 시장분석·영업관리 등의 효율성을 높일 수 있는 점 등을 고려해 볼 때, 규제의 적정성도 인정됨

107) 김재열. 앞의 글. 163-165p. 및 한국경제연구원·전국경제인연합회. 규제개혁 종합연구 제1권-시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵-. 103p. 그 밖에도 이 논문에서는 규제편익의 측정값에 대한 객관적 근거가 없이 결과만 기재하거나, 규제비용의 산정 시 그 기간 및 할인율의 반영이 미흡하며, 편익비용의 항목을 자의적으로 구성하고 있다는 점도 지적하고 있다.

108) 김재열. 앞의 글. 163-165p. 및 한국경제연구원·전국경제인연합회. 앞의 책. 103p. 그 밖에도 이 논문에서는 규제편익의 측정값에 대한 객관적 근거가 없이 결과만 기재하거나, 규제비용의 산정 시 그 기간 및 할인율의 반영이 미흡하며, 편익비용의 항목을 자의적으로 구성하고 있다는 점도 지적하고 있다.

타당성, 다른 법령과의 체계 적합성, 국가·사회에 대한 전반적 영향 등을 보지 못할 가능성이 높다.¹⁰⁹⁾

- ② 입안부처가 규제영향분석 결과에 사실상 구속은 되고 있지만, 각 부처가 그에 따르지 않을 경우에 강제할 수 없다.¹¹⁰⁾
- ③ 입안부처는 정부입법과정에서 비용편익분석이 중심이 되는 규제영향분석 외에도 성별영향평가, 부패영향평가 등 입법 관련 다른 영향평가를 따로 수행해야 하므로, 입법에 따른 부담이 너무 크고 각종 평가로 인한 입법이 지연되는 등 입법과정의 효율성이 떨어진다.

나. 시사점

앞에서 본 바와 같이 규제영향분석이 지닌 문제점을 극복하기 위해서는 비용편익분석이 실질적으로 될 수 있도록 평가의 전문성을 확보하고, 특히 편익분석에 대한 기법을 개발할 필요가 있으며, 규제영향평가의 평가기준과 다른 입법 관련 평가제의 평가기준을 포괄하여 법령안이나 법령에 대해 종합적이고 포괄적으로 평가할 수 있는 시스템을 마련하여야 한다.

이를 위해서는 먼저 전문적이고 기술적인 비용편익분석 등 평가방법과 평가기준에 관하여 입법평가 관련 담당 공무원에 대한 교육을 실시하여야 할 뿐만 아니라 구체적인 사례를 들어 평가실무지침서를 알기 쉽고 이해하기 쉽도록 만들어 평가담당자들에게 제공하여야 한

109) 같은 취지로 최윤철·홍완식, 앞의 논문, 109p

110) 규제개혁위원회가 규제영향분석 결과에 따라 규제 폐지 또는 개선 권고를 하는 경우 각 부처가 그에 따라야 할 작위의무를 지는가에 대해 헌법재판소는 「행정규제기본법」 제14조(개선권고)는 기본적으로 행정기관의 장이 규제개혁위원회의 권고를 존중하여 자발적으로 그 내용에 부응하는 조치를 할 것을 독려하는 내용이고 규제개혁위원회의 권고 결정이 그 상대방에 대해 어떠한 법적 구속력이나 강제력을 갖는다고 보기는 어렵다고 보아 각 부처의 작위의무에 대해서는 부정적인 입장이다. 이에 관해서는 헌법재판소 2007. 2. 22. 선고 2003헌마428,600(병합) 참고

다. 나아가 입법평가가 성공적으로 시행된 모범사례를 축적하여 보급하고 그러한 사례들을 공유할 수 있는 체계를 구축해야 하며, 평가실 무지침서를 보다 구체적이고 명확하도록 개선·보완해 나가는 작업이 있어야 한다.¹¹¹⁾

그 밖에도 ① 각 부처에서 입법평가를 담당할 전문 인력과 전담조직이 확보되도록 하고 입법평가를 위해 외부 전문가의 지원 등을 구할 수 있는 충분한 예산이 뒷받침되어야 하며, ② 입안부처가 작성한 입법영향평가서를 전문적으로 심사할 수 있는 전문화된 총괄 평가조직이 설치되어야 한다.

II. 부패영향분석

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

부패영향평가란 법령과 제도에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하고, 법령안 등의 사전 정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 평가시스템을 말한다.¹¹²⁾

이러한 부패영향평가는 법령안의 불확정개념, 비현실적 규정 등을 사전에 없애 부패발생가능성을 줄이고, 취약분야의 부패발생요인을 과학적으로 진단·분석하여 반부패정책의 추진 기반을 마련하며, 법령

111) 이와 유사하게 규제영향분석제도 자체에 대한 개선과제로 규제영향분석을 담당하는 공무원들의 능력을 제고하고 규제영향분석의 시행으로 정책이 성공한 사례들을 공유할 수 있도록 해야 하며, 각 부처 담당 공무원들과 규제개혁위원회가 작성과 심사과정의 피드백을 통해 규제영향분석의 지침을 보다 쉽고 명료하게 구체적 이도록 개선하는 것이 필요하고, 규제영향분석서의 모범례를 축적하여 보급하는 것이 중요하며, 규제영향분석의 기법인 비용편익분석 등 분석기법에 대한 교육이 제공되어야 한다는 견해가 있다. 이에 관해서는 한국경제연구원·전국경제인연합회, 앞의 책, 109-110p

112) 박영도. 앞의 책, 221p

이나 제도의 수립·집행과정에서 재량행위의 투명화 등을 통해 정부의 투명성을 제고하고 법규범의 실효성을 높이는 기능을 한다.¹¹³⁾

나. 법적 근거

부패영향평가제도의 그 법적 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(2008. 2. 29. 공포) 제28조와 같은 법 시행령 제30조이다.

다. 주체와 대상

중앙행정기관 또는 지방자치단체는 평가 대상으로 확정된 법령이나 그 법령의 제정안·개정안의 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 그 기초자료를 토대로 평가를 실시한다.

이러한 부패영향평가의 대상은 ① 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 “법령등”이라 함), ② 법령등의 제정 또는 개정안(의원입법은 제외), ③ 지방자치단체의 장이 요청한 조례·규칙의 제정 또는 개정안을 대상으로 하는데, 그 범위가 매우 넓다.¹¹⁴⁾

특히, 국민권익위원회는 ① 대국민적 효과가 있는 업무 등을 규정하고 있는 경우¹¹⁵⁾, ② 행정기관 상호간의 관계를 규율하는 경우, ③ 기

113) 박영도. 앞의 책. 221p. 특히, 국가청렴도 향상을 위한 최우선과제로 국민의 27%가 법령·제도의 정비를 제시한 바가 있다. 이에 관해서는 허재우. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 102p

114) 박영도. 앞의 책. 223-224p. 이에 따라 (구) 국가청렴위원회는 2006년도에 8개월간 (2006. 4. 1. ~ 11. 30.) 총 561개 제정 또는 개정되는 법령안을 접수하여 113개 법령에 대해 부패유발요인을 발굴하여 개선권고를 하였고, 게임산업 진흥에 관한 법령, 공유수면 매립 및 관리 법령, 도로점용허가 관련 법령 등 현행 법령 중 해결이 시급한 부패현안과제에 대해서도 부패영향평가를 실시하고 그 결과에 따라 개선권고를 하였다. 이에 관해서는 허재우. 앞의 글. 110-116p 참고

115) 그 세부적인 사항은 다음과 같다.

① 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리

타 행정기관이 우월적 지위에서 행하거나 부패를 유발할 수 있는 사항을 포함하고 있는 경우에 관하여 정하고 있는 법령 등에 대하여 원칙적으로 중점 평가한다.¹¹⁶⁾

라. 절차와 방법

부패영향제도는 그 동안 발생한 부패사례 중에서 개인적인 비위 또는 문화적인 요인에 의한 것을 제외한 법·제도상의 취약요인만을 추출해서 중요도와 빈도가 높은 변수들로 평가기준을 도출하여 부패를 효율적으로 통제하는데 필요한 체크포인트를 구성하여 체계적인 평가 운용이 가능하도록 하였다.¹¹⁷⁾

(1) 제정 또는 개정되는 법령안에 대한 평가¹¹⁸⁾

각 부처가 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 그 법령안을 관계 기관 협의를 시작하는 즉시 국민권익위원회에 제출하고, 위에서

하는 행정처분에 관한 사항(허가·인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 시험, 검사, 확인, 증명 등)

② 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 정하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항(허가취소, 영업정지, 등록말소, 시정명령, 확인, 조사, 단속, 점검, 과태료 부과, 과징금 부과 등)

③ 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과하는 사항(고용의무, 신고의무, 등록의무, 보고의무, 공급의무, 출자금지 등)

④ 국민생활에 직결되는 공공사업의 결정 또는 추진 등에 관한 사항(택지 등 도로 개발, 도로·항만 등의 건설 등)

⑤ 계약 또는 조달행위와 관련되는 사항(물품구매, 재산매각, 가격조사, 용역계약, 공사 등)

⑥ 금전, 재화, 용역 등을 무상으로 지급 또는 급부하는 행위와 관련되는 사항(생활보조, 국가재정지원, 보증 등)

⑦ 업무의 민간위탁, 민간대행 등과 관련되는 사항(자동차면허시험실시, 청소년대행, 역사건설, 복지시설운영 등)

116) 박영도. 앞의 책. 224-225p. 다만, 자치법규에 대해서는 지방자치제의 취지와 그 규모의 방대함을 고려하여 각 지방자치단체가 자체적으로 평가체계를 구축하여 운영하도록 유도하고 있다.

117) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 97p

118) 부패영향평가의 대상 중 행정규칙과 자치법규에 대한 평가는 이 논문이 주로 다루고자 하는 저부입법과정 내 평가제도와는 다소 거리가 있어 논의에서 제외한다.

살펴 본 중점평가 대상에 해당하는 법령은 부패영향평가에 필요한 기초자료를 반드시 작성하여 첨부하여야 한다.¹¹⁹⁾ 그 기초자료는 평가항목별로 제정·개정되는 내용 중 해당 사항을 작성하되, 행정절차의 투명성에 대하여는 직접 제정·개정되는 부분이 아니더라도 관련 사항이 있는 경우에는 작성한다.¹²⁰⁾

기초자료는 준수의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성 등으로 크게 구분하여 9개의 평가항목에 따라 구분하여 작성하되, 작성 시에는 관련 기관, 이해관계인, 전문가 등의 다양한 의견을 반영하여야 한다.¹²¹⁾

국민권익위원회는 소관 부처가 제출한 법령안 및 기초자료를 토대로 평가를 실시한다.¹²²⁾ 개정법령은 개정되는 부분만을 평가하고, 다

119) 박영도. 앞의 책. 225p

120) 박영도. 앞의 책. 226p

121) 박영도. 앞의 책. 226p

122) 2008. 5. 29. 법제처에 심사 요청된 「식품위생법 시행령 개정안」과 관련하여 국민권익위원회가 주무부처가 작성한 기초자료에 대해 평가한 사례의 주요 내용은 아래 표와 같다.

I. 대상법령			
법령명	식품위생법 시행령 일부개정(안)		
소관부처			
II. 평가항목			
평가영역	평가기준	중점 검토항목	평가결과
1. 준수의 용이성	1-1. 준수부담의 적정성	-	-
	1-2. 제재규정의 적정성	-	-
	1-3. 특혜발생 가능성	-	-
2. 재량의 적정성	2-1. 재량규정의 명확성	-	-
	2-2. 재량범위의 적정성	1	개선 의견 1건
	2-3. 재량기준의 구체성·객관성	1	개선 의견 1건
3. 행정절차의 투명성	3-1. 접근성과 공개성	-	-
	3-2. 예측가능성	-	-
	3-3. 부패통제장치	-	-

수 부처에 관련되고 고도의 전문성을 요하는 사항 등에 대하여는 부패영향평가 자문기구의 자문을 통해 평가의 공정성과 전문성을 확보한다.¹²³⁾ 이러한 부패영향평가는 원칙적으로 관계기관 협의단계부터 입법예고 종료일까지 완료하되, 입법예고를 거치지 않은 법령안은 기초자료 접수일부터 30일 이내에 평가를 완료한다.¹²⁴⁾

국민권익위원회의 평가는 해당 법령안의 철회보다는 부패유발요인의 제거를 위한 다양한 개선장치 마련에 중점을 두고, 그 평가 결과를 지체 없이 해당 기관에 서면으로 통보한다.¹²⁵⁾ 통보한 내용이 해당 기관을 구속하지는 않으며, 해당 기관은 국민권익위원회의 평가 결과

Ⅲ. 종합 평가 의견
<주요 개정 내용>
<ul style="list-style-type: none"> - 식품이력추적제도의 도입에 따라 식품의 원산지 표시대상 영업자의 범위 및 표시대상 품목 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 원산지 표시대상 영업자 확대 : 영업장 면적 300㎡ ⇒ 100㎡ 이상 · 원산지 표시대상 품목 확대 : 쇠고기 ⇒ 쌀, 김치, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기
<평가 결과>
<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과 재량범위의 적정성, 재량기준의 구체성 및 객관성과 관련하여 2건의 개선의견이 도출됨.
Ⅳ. 평가결과 개선요구사항
<ul style="list-style-type: none"> □ 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업자로 한정된 것과 관련 : 제2조의2제1항 <문제점> ○ 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업자로 한정하는 것은 형평성 등으로 문제가 제기될 우려가 있음. <개선의견> 1. 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업 외에 학교식당, 공장식당 등 집단급식소 내에 위탁급식영업을 영위하는 자를 포함 □ 육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기)를 구이용, 탕용, 찜용, 튀김용, 생식용(쇠고기에 한함)으로 조리·판매하는 영업자는 원산지를 표시하도록 한 것과 관련 : 제2조의2제4항 <문제점> ○ 육류의 조리방법을 구이용, 탕용 등으로 한정하는 것은 영업자가 조리방법을 달리할 경우 원산지 표시대상 영업자에서 제외될 우려가 있고, 육류 함유량 기준도 전혀 없어 분쟁·혼란 등이 예상된다. <개선의견> 2. 원산지 표시대상 영업자를 구이용, 탕용 등 조리방법이 아닌 음식에 사용된 육류 함유량 기준 등을 정할 필요가 있음.

123) 박영도. 앞의 책. 227p
 124) 박영도. 앞의 책. 226p
 125) 박영도. 앞의 책. 227p

에 대해 재평가를 요청할 수 있고 국민권익위원회는 재평가를 실시하여 그 결과를 요청한 기관에 통보한다.¹²⁶⁾

(2) 현행 법령에 대한 평가

각 기관은 청렴도 측정 결과, 부패사건, 수사와 감사 지적사항 등을 감안하여 기관 현황 및 법령별 우선순위 등이 포함된 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 각 기관이 제출한 법령에 대한 종합 검토 및 기관 협의를 거쳐 기관별 평가대상 법령을 확정하는 한편, 중장기 부패영향평가 종합계획을 수립하여 각 기관에게 통보한다.¹²⁷⁾

각 기관은 위 종합계획에 따라 대상과제로 선정된 소관법령 등에 대해 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 각 기관이 작성한 기초자료를 토대로 평가를 실시하되, 필요한 경우에는 외부 전문가의 연구 용역, 토론회, 간담회, 관계 기관과 외부전문가 등으로 구성된 합동 TF, 실태조사 등을 통해 다양한 의견을 수렴할 수 있다.¹²⁸⁾

국민권익위원회는 평가결과에 따라 법령 등의 소관 기관에게 조치기한을 정하여 개선사항을 권고하고, 권고를 받은 소관기관은 조치기한 내에 필요한 조치를 하고 그 조치 결과를 국민권익위원회에 제출하되, 국민권익위원회의 권고대로 조치하기가 곤란한 특별한 사정이 있는 경우에는 조치기한 내에 그 내용 및 사유를 서면으로 통보한다.¹²⁹⁾ 국민권익위원회에 대한 재평가 요청과 재평가 결과 통보는 제정·개정되는 법령안의 경우와 거의 동일하다.

126) 박영도. 앞의 책. 227p

127) 박영도. 앞의 책. 228p

128) 박영도. 앞의 책. 228p

129) 박영도. 앞의 책. 228-229p

2. 평가기준과 평가항목

부패영향평가의 기준으로 준수율의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성 등 세 가지를 들 수 있는데, 그 평가기준과 평가항목을 요약하면 아래와 같다.¹³⁰⁾

[표] 부패영향평가의 평가항목과 주요 검토내용

평가기준	평가항목	주요 검토 내용
준수의 용이성 (부패유발요인의 수요적 측면)	준수부담의 적정성	법령상의 의무 등을 준수하기 위해 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생의 적정성
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도의 적정성
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체, 개인 등 일부 국민에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성
재량의 적정성 (부패유발요인의 공급적 측면)	재량규정의 명확성	재량권자, 재량범위, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법규정에 분명하고 확정적으로 규정되어 있는지 여부
	재량범위의 적정성	법령 등에 의한 재량범위가 사회적 통념, 국내외 관례 등에 비추어 적절한 수준인지
	재량기준의 구체성·객관성	재량과 관련한 업무처리기준 또는 재량행사의 요건 등이 구체적이고 객관적으로 규정되어 있는지 여부

130) 아래 표는 박균성·김재광. 앞의 책. 53p를 참고한 것이고, 각 평가기준과 평가항목에 대한 내용은 박영도. 앞의 책. 232-242p의 내용을 요약 정리한 것이다.

평가기준	평가항목	주요 검토 내용
행정절차의 투명성(부패유발요인의 절차적 측면)	접근성과 공개성	재량권 행사와 업무 처리 과정에서 참여기회를 보장하고 관련정보를 공개하는 제도가 존재하는지 여부
	예측가능성	민원인의 입장에서 업무처리과정, 처리기간 및 결과 등을 쉽게 확인할 수 있고 예측 가능한지 여부
	부패통제장치	부담 회피, 특혜 추구 또는 대면접촉 기회 등을 이용한 부패가능성 등 차단·통제하는 제도의 존재 여부

(1) 준수의 용이성

준수부담의 적정성은 법령 등의 적용대상집단이 법령상의 의무를 준수하기 위해 부담하는 각종 비용이나 희생 등이 적정한 수준인지를 평가하는 것으로, 준수부담 관련규정 검토, 법령 등의 주요 적용대상 집단 반응조사, 준수부담의 필요성 검토, 준수부담의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

제재수준의 적정성은 제재수준이 높아 처벌을 회피하려거나 제재수준이 낮아 위반행위를 범하려는 유인이 없도록 그 적정한 수준을 유지하여 규정이 실효성을 갖는가를 평가하는 것으로, 제재규정과 그 필요성 검토, 유사사례의 제재 내용 및 정도 조사, 제재수준의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

특혜발생 가능성은 법령 등으로 인해 특혜가 발생하는 경우 이를 획득·유지·확대하는 과정에서 부패행위에 개입하거나 용인할 위험 소지가 있는지를 평가하는 것으로, 수익적 규정의 검토, 특혜발생 가

능성 검토, 주요 수혜자 반응 조사, 특혜 부여의 불가피성 검토, 특혜 부여의 공정성 등 검토, 특혜부여의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

(2) 재량의 적정성

재량규정의 명확성은 법령상 재량권자가 누구인지, 재량적 결정이 무엇에 관한 것인지, 결정의 범위와 그 한계는 어떠한지 등이 얼마나 분명하고 확실하게 규정되었는지를 평가하는 것으로, 재량관련 규정의 검토, 재량권자·재량요건·재량범위·재량대상 등의 명확성 검토, 불명확한 사유와 그 해결방안 검토, 재량권의 남용이나 자의적 행사 가능성 판단 등의 순으로 이루어진다.

재량범위의 적정성은 재량의 범위가 사회적 통념이나 관례에 비추어 합리적인 수준으로 규정되어 있는지와 재량범위가 과도하고 자의적으로 남용될 가능성은 없는지를 평가하는 것으로, 재량행사의 범위 검토, 유사상황에서의 재량범위 검토, 재량범위의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

재량기준의 구체성은 재량과 관련한 업무처리기준이 세부적이라 추가적인 설명이 없이도 누구나 그 기준만으로도 충분히 업무처리를 할 수 있는가를, 재량기준의 객관성은 재량과 관련한 업무처리기준이 법령 등에 명백하고 정확하게 규정되어 있어 누구나 그 내용을 동일한 것으로 이해할 수 있는가를 평가하는 것으로, 재량권의 기준내용 검토, 이해관계자 확인, 재량기준의 구체성·객관성 검토 등의 순으로 이루어진다.

(3) 행정절차의 투명성

접근성은 이해관계자들이 업무처리과정에서 자신의 의견을 진술할 수 있는 참여 장치가 법규에 보장되어 있는가를, 공개성은 대상 업무

의 내용과 처리 절차와 관련된 양질의 정보가 이해관계자, 국민 등에게 충분히 공개되고 있는가를 평가하는 것으로, 참여기회와 정보제공 관련규정 검토, 제도적 장치 구비 여부와 실효성 검토, 이해관계자 반응조사, 제도적 장치의 필요성 검토 등의 순으로 이루어진다.

예측가능성은 업무처리의 과정과 결과를 누구나 충분히 예측가능하고 필요한 경우 이에 적절히 대응할 수 있는지를 평가하는 것으로, 행정절차 관련 규정 검토, 법규정의 이해 용이성 검토, 예측가능성 판단 등의 순으로 이루어진다.

부패통제장치는 과도한 준수부담, 특혜 발생 등 부패유발요인이 존재하는 경우 그에 대한 통제장치가 마련되어 있는지를 평가하는 것으로, 부패통제장치 관련규정의 검토, 부패통제장치의 필요성 검토, 부패통제장치의 실효성 검토 등의 순으로 이루어진다.

3. 평가지침의 포함사항

부패영향평가지침에는 부패영향평가에 관한 개요, 부패영향평가 체계, 부패영향평가 평가자료 작성요령, 세부자료 작성요령과 작성례 등을 기술하고 있다.

부패영향평가 개요에는 부패영향평가의 개념과 의의, 법적 근거, 목적 등을 포함하고 있고, 부패영향평가 체계에는 운영기관, 대상, 기준과 절차, 평가 사후관리 등을 포함하고 있으며, 부패영향평가 평가자료 작성요령은 제·개정 법령안과 현행 법령으로 구분하되, 기초자료·세부자료 작성요령, 자체평가 체크리스트 및 평가요령, 개선의견 반영 현황 제출양식 등 세부적인 평가자료 작성요령을 별첨자료로 첨부하고 있다. 그리고 세부자료에 관한 작성요령과 작성례를 사례를 들어 제시하고 있다.

위와 같이 부패영향평가지침은 부패영향평가에 관한 일반적인 사항을 간략하게 이해하기 쉽도록 기술하는 한편, 업무를 담당하는 공무

원들이 실제 활용할 수 있도록 사례를 풍부하게 제시한 것은 아니지만 사례를 직접 제시하는 등 평가 자료의 작성요령을 중심으로 평가 지침을 마련하는데 중점을 둔 것으로 보인다.

4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

부패영향평가는 비용에 대한 분석이 중점을 두는 점에서 비용과 편익을 모두 고려하는 규제영향분석과 차이가 있고, 법령(안)이 미치는 다양한 영향을 포괄적으로 평가하는 입법평가와도 다르다.¹³¹⁾

그러나 부패영향평가는 제정·개정되는 법령안에 대하여 부처협의 및 입법예고 단계에서 부패에 대한 영향을 평가하는 점에서 입법평가의 사전평가 또는 병행평가에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 현행 법령에 대한 부패영향평가는 법령이 지닌 부작용 등을 제거하는 측면이 있으므로 입법평가의 사후평가와 유사한 측면이 있다.

또한, 부패영향평가는 주요 각국에 실시하고 있는 입법평가의 기본적인 항목에 해당한다.¹³²⁾ 따라서, 현행 각종 입법 관련 평가제를 통합하여 입법평가를 실시하는 경우 그 평가기준의 하나로 포함하는 것도 가능할 것이다.

5. 실무상 문제점과 시사점

가. 문제점

현재 부패영향평가의 기준들은 대체적으로 규제개혁위원회 등 현행 입법 관련 다른 평가기관의 평가 척도와 대동소이하다. 즉, 부패영향평가도 다른 개별적 영향평가제도와 마찬가지로 독자적인 평가기준을

131) 박균성·김재광. 앞의 논문. 56p

132) 선진국의 경우 부패영향평가를 통해 각 기관의 법령의 입안단계부터 사전에 부패유발요인을 검토하여 그 요인을 제거 또는 축소하도록 의견을 제시하거나, 정부조직을 신설할 때에도 부패예방 차원에서 사전적인 검토를 실시한다. 이에 관해서는 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 102p

사용하고는 있으나 실제 독자성을 충분히 살릴 수 있는 평가기준이나 평가척도는 중복되거나 부족한 한계가 있다.

현재의 부패영향평가는 정량적인 기준에 의하기 보다는 정성적인 기준에 따른 평가의 측면이 강하고, 그 평가기준이 매우 광범위하고 모호하여 평가의 실효성이 의문시되며, 특정 규정이 얼마나 투명하게 규율되었는지를 과학적이고 합리적으로 평가할 수 있는 검증된 방법론이 아직 갖추어져 있다고 보기 어렵다.¹³³⁾

그리고, 부패영향평가 대상이 너무 광범위하여 법령안이나 법령 등에 대해 평가를 제대로 실시하기 어렵고 그러한 평가를 뒷받침할 만한 전문인력 등과 같은 평가 인프라 구축이 미흡하다는 문제점이 있다.¹³⁴⁾

나. 시사점

정부나 공공기관의 청렴수준이 국민의 기대 수준에 못 미치고 있고 정부의 반부패와 공공기관의 청렴도 제고를 위해 부패영향평가는 실시될 필요성이 당연 인정된다.¹³⁵⁾

그러나, 부패영향평가는 위에서 지적한 바와 같이 부패영향에 대한 분석 외에 다른 평가기준과 중복되는 부분이 많아 굳이 별도의 평가체계를 유지해야 할 필요성이 적고, 법령(안)이 부패에 미치는 영향도 법령(안)에 따른 다양한 영향을 고려해야 그에 대한 영향을 제대로 파악·확인할 수 있다고 할 것이다.

따라서 법령(안)이 미치는 다양한 영향 간에 상호 관계를 고려하지 않은 채 특정 영향에 대한 평가기준만을 가지고 법령(안)에 대한 평가를 하다보면 그 평가 내용의 타당성 또는 객관성이 떨어져 잘못된 평가 결과를 도출할 수도 있다. 그러므로 어느 하나의 평가기준만으로

133) 박균성·김재광. 앞의 논문. 56p

134) 이와 같은 취지로 허재우. 앞의 글. 118p

135) 부패영향평가의 당위성에 관해서는 최윤철. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 142p. 참고

법령(안)에 대한 평가를 실시하는 것은 바람직하지 않다.¹³⁶⁾ 어떤 제도가 부패유발요소가 있다고 하더라도 실제 국민의 입장에서는 오히려 편익이나 권리 실현에 큰 도움이 될 수도 있는 것이고, 각 영역별 평가 결과가 양호하다고 하여 전체적으로 좋은 법규가 아닌 경우도 있는 것이다.¹³⁷⁾ 따라서 우리나라에 특수한 다양한 상황이나 여건을 종합적으로 고려하여 우리 실무에 적합한 평가기법을 재구축하고, 개별 조문에 대한 평가가 아니라 법령(안) 전체적인 측면에서 평가하려는 노력이 필요하다.¹³⁸⁾

또한, 현행 법령이 부패에 미치는 영향을 분석·검토하여 현행 법령의 정비 사항을 발굴하고 개선해 나가는 작업¹³⁹⁾은 전형적인 사후평가에 해당하므로, 이를 사후평가의 기준이 되는 부작용의 항목으로 포함하여 정부 전체적인 차원에서 추진하는 법령정비업무와 연계하는 것이 효율적이다.

Ⅲ. 성별영향분석

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

성별영향평가(gender impact analysis)¹⁴⁰⁾란 법령안에 포함된 정책이 성별 요구와 차이를 고려하여 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져오는

136) 최윤철. 앞의 글, 146p

137) 최윤철. 앞의 글. 146p

138) 이와 같은 취지로 박영도. 앞의 책. 249p

139) 허재우. 앞의 글. 114p에서는 현행 법령에 대한 부패영향평가를 통한 법령정비의 사례로 게임산업진흥에 관한 법령, 공유수면 매립 및 관리법령, 도로점용허가 관련 법령 등을 들고 있다.

140) 성별영향평가는 「여성발전기본법」에 따르면 정책과정에서 여성과 남성에게 불평등한 점이 없는지를 평가하는 것으로 정책평가에 해당하지만, 이러한 성별영향평가가 정부입법과정에서 법령안에 포함된 정책에 대한 성별영향평가를 하는 경우를 전제로 논의를 전개하고자 한다.

것인지¹⁴¹⁾ 또는 법령안의 내용이 잠재적으로 남성과 여성에게 끼칠 수 있는 차별적인 영향을 성인지적 관점에서 검토·분석하는 것이다.¹⁴²⁾

또한, 성별영향평가는 성별통계 등 객관적인 자료와 정책 고객의 요구에 대한 검토를 통해 실태를 정확하게 분석하고, 법령안이나 현행 법령 및 정책의 시행 또는 폐지가 여성과 남성에게 어떠한 차별적인 영향을 미치는지를 파악하여 궁극적으로는 해당 정책을 양성평등한 효과를 가지는 정책으로 개선해 나가기 위한 도구이다.¹⁴³⁾

이러한 성별영향평가는 아래와 같은 기능이나 역할을 수행한다.

첫째, 성별로 분리된 정보(gender-disaggregated information)를 수집함으로써 법령안 또는 법령이 끼칠 수 있는 성별 영향을 사전에 파악하여 대책을 마련할 수 있다.¹⁴⁴⁾

둘째, 법령안이나 정책의 성 차별적 요소를 미리 제거함으로써 성별 편견과 고정관념에 기초한 차별을 극복하고, 여성과 남성의 공동 참여와 균등한 발전 기회를 보장하는 양성평등정책을 마련할 수 있다.

141) 김중열. 성별영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 55p. 여성부의 2007년 성별영향평가지침에 따르면, 성별영향평가(Gender impact assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 양성평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 도구로 보고 있다.

142) 성차별은 직접 차별과 간접 차별로 구분할 수 있는데, 직접 차별은 다른 합리적인 이유 없이 성을 이유로 고용, 재화 또는 용역과 관련된 사회활동에서 한 쪽의 성을 우대하거나 배제하거나 구별하거나 불이익을 주는 경우이고, 간접 차별은 정책, 규칙, 조건, 관행, 자격조건 등이 일방의 성에게 결과적으로 불리한 영향을 주는 경우를 말한다. 황해봉. 성별영향평가 제도의 운용과 과제에 대한 토론문. 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 25. 85p

143) 김중열. 앞의 글. 56p

144) 성별영향평가가 입법과정에서 반영되어 정책이 보다 효율적으로 된 대표적인 사례로 「공중화장실 등에 관한 법률」(2006. 4. 28. 법률 제7934호로 개정된 것을 말한다)을 들 수 있다. 이 법에 따라 공중화장실의 경우 여성화장실의 대변기 수가 남성화장실의 대·소변기 수를 합한 수의 1.5배 이상이 되도록 설치하도록 의무화한 것이다.

셋째, 양성의 동등한 참여가 바람직한 경우와 전체적인 성별비율을 고려하여 일정 목표치의 참여를 보장하는 것이 바람직한 경우로 구분함으로써 합리적이고 실질적인 남녀평등을 실현하는데 도움을 줄 수 있다.¹⁴⁵⁾

나. 법적 근거

성별영향평가제도는 먼저 헌법상 평등권과 양성의 평등 등을 근거로 하고, 그 법령상 근거는 「여성발전기본법」 제10조와 같은 법 시행령 제9조이다. 그와 관련하여 「국가재정법」 제26조와 제57조에 따라 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 성인지 예산서를 작성하여야 하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 성인지 결산서를 작성하도록 규정하고 있다.¹⁴⁶⁾

다. 주체와 대상

여성부는 성별영향평가제도를 총괄 운영·지원한다. 즉, 성별영향평가 지침 및 안내서의 개발·보급, 교육과 컨설팅 제공, 평가 등을 지원하고, 평가 결과의 환류와 점검 등을 통해 평가 제도를 개선하며, 기관별 평가 실적을 분석하는 등의 역할을 한다.

145) 최근에 또 다시 논란이 되고 있는 군가산점제도와 같은 경우에는 입법과정에 성별영향평가가 정책의사결정에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 과거 「제대군인지원에 관한 법률」 제8조제1항 등에 대한 헌법소원에서 헌법재판소가 위헌결정(1999. 12. 23. 98헌마363 전원재판부)을 하였으나, 국방부가 제대군인에 대한 군가산점제도를 부활하겠다고 발표하여 최근 다시 논란이 되고 있다.

“가산점제도는 --- (중략)---우리 헌법과 이를 구체화하고 있는 전체 법체계 등에 비추어 우리 법체계내에 확고히 정립된 기본질서라고 할 ‘여성과 장애인에 대한 차별 금지와 보호’에도 저촉되므로 정책수단으로서의 적합성과 합리성을 상실한 것이다.”

146) 성별영향에 대한 분석 논의는 1995년 북경에서 개최된 제4차 UN 세계여성대회에서 정책에 대한 양성평등의 관점이 필요하다는 점이 제기되면서 시작되었다. 우리나라는 1983년부터 여성정책으로 남녀평등 등에 관하여 논의하다가 「여성발전기본법」이 마련되면서 성별영향평가제도가 마련되어 점차 그 대상을 확대해 나가고 있다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 논문, 274p

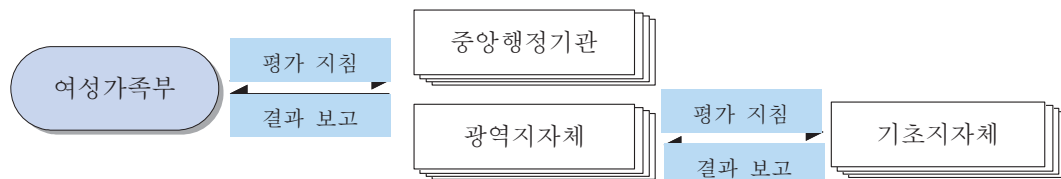
중앙행정기관 및 해당 지방자치단체¹⁴⁷⁾는 성별영향평가를 수행하는데, 평가 담당부서 및 담당자 지정·운영, 연도별 평가 계획 수립 및 결과보고서 작성, 평가 결과 환류를 통한 정책 개선 등을 행한다. 그리고 광역지방자치단체는 기초지방자치단체의 평가추진에 관한 사항을 관리한다.¹⁴⁸⁾

성별영향평가의 대상은 「여성발전기본법」에서 그 적용 범위를 명확히 규정하고 있지는 않으나, 여성정책을 포함한 모든 공공정책이 해당한다.¹⁴⁹⁾ 실제 대상은 여성정책 외의 정책이나 사업이 추가 되고 여성부가 매년 성별영향평가지침을 마련하여 그 대상 정책과 우선 선정 기준을 정하고 있다.¹⁵⁰⁾

우선 선정기준으로는 ① 관련 통계상 정책수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책이나 향후 성별 격차가 발생할 우려가 있는 정책, ② 수혜대상 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요정책(특히, 여성권한척도 등 양성평등 관련 국제지표에 영향을 주는 정책), ③ 예산규모가 크며 국민적 관심 사항이 되고 있는 정책을 제시하고 있다.¹⁵¹⁾

147) 중앙행정기관은 「정부업무평가기본법」에 따른 정부업무평가를 받는 기관이 모두 해당하고, 지방자치단체는 16개 광역지방자치단체와 광역지방자치단체별 기초지방자치단체 1개 기관으로 하고 있다.

148) 이러한 성별영향평가의 수행주체를 중심으로 그 추진체계를 정리하면 아래 그림과 같다.



149) 박영도. 앞의 책. 275p. 이 논문에서는 공공정책 중에서도 국민생활에 미치는 영향이나 사회적 파급효과가 크거나 사회적 현안이 될 수 있는 공공정책들(실업과 고용, 교육, 보육, 인력개발, 정보화, 인권, 행정참여 등)로서 양성평등과 여성발전에 미치는 요소들이 해당한다고 보았다.

150) 박영도. 앞의 책. 275p. 2007년도 성별영향평가지침에 따르면 우선 선정기준을 제시하고, 우선평가 대상정책을 정하여 추진하고 있다.

151) 2007년도 성별영향평가지침의 우선평가 대상정책은 여성부의 2007년 성별영향평가지침. 9p 참고

라. 절차와 방법

성별영향평가의 절차는 자체 평가와 심층 평가로 나누어 추진된다.¹⁵²⁾ 자체 평가는 여성부가 연도별 평가지침을 보내면 그에 따라 평가계획서를 작성·제출한 후 입안부처의 담당 공무원이 소관 업무에 대해 직접 평가하여 결과보고서를 작성하여 여성부에 제출하고,¹⁵³⁾ 심층 평가는 여성부가 해당 기관의 선정, 전문가 의견 수렴, 여성부 자체 발굴 등을 통해 평가과제를 마련하여 전문연구기관에게 연구용역 등을 의뢰하여 추진한다.¹⁵⁴⁾

2. 평가지표 또는 평가기준

성별영향평가의 평가지표는 정책단계별로 구성되어 있고, 성별영향 평가를 위한 가장 기본적인 전제인 성별통계는 모든 단계에 걸쳐서 검토해야 하며, 평가지표를 해당 정책에 그대로 적용하기 어려운 경우에는 해당 정책에 맞게 수정하여 적용할 수 있다.¹⁵⁵⁾

정책담당자는 아래와 같은 각 평가지표별 점검사항에 대해 직접 성별영향평가를 행하거나 외부전문가나 연구기관에 의뢰하여 성별영향평가를 수행한다.¹⁵⁶⁾

152) 박영도. 앞의 책. 278p

153) 박영도. 앞의 책. 278-281p. 및 김중열. 앞의 글 59-60p의 내용을 표로 재정리한 것이다.

154) 박영도. 앞의 논문. 278p 및 281p. 심층평가는 국민 일상생활에 밀접하고 사회적으로 파급효과가 큰 주요정책의 성별영향에 대한 연구를 통해 그 대안을 마련하여 정책개선을 추진하려는데 그 목적이 있다고 한다.

155) 김중열. 앞의 글. 61p

156) 김중열. 앞의 글. 62p. 이에 관해서는 여성부의 2007년 성별영향평가지침. 11p 참고

[표] 성별영향평가의 평가지표와 점검사항

구 분	평가지표	점 검 사 항
공통 사항	① 성별통계의 생산·활용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관련 법령 및 지침의 인적 통계 작성 양식에 성별을 구분하고 있는가? ◦ 정책 기획서, 결과보고서에 인적 통계를 성별로 구분하여 사용하고 있는가?
<u><1단계></u> 정책 입안 및 결정	② 정책의 성별 관련성 파악	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정책에 대한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하고 이를 안에 반영하고 있는가? ◦ 정책과 관련된 법령, 지침, 기본계획 등에 특정 성에 대한 별도의 항목이 있는가? ◦ 정책 대안 마련 시 성별을 주요 변수로 고려하는가?
	③ 정책결정과정의 양성평등 참여	◦ 정책의 자문·심의·의결 등과 관련된 위원회의 성별 위원 비율이 얼마인가?
	④ 예산 편성의 양성평등성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 예산편성 시 성별 인원과 성별 정책요구에 따라 예산이 책정되었는가? ◦ 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가?
<u><2단계></u> 정책 집행	⑤ 정책서비스 전달방식의 양성평등성	◦ 서비스 전달체계(경로)에 따라 정책서비스에 대한 성별 접근도가 다르지 않은가?
	⑥ 정책 홍보방식의 양성평등성	◦ 홍보 방식에 따라 정책서비스에 대한 성별 인지도가 다르지 않은가?
<u><3단계></u> 정책 평가	⑦ 정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성평등성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정책의 수혜자 성별 비율이 정책 대상 모집단과 비교해 형평한가? ◦ 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지 않은가? ◦ 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가? ◦ 수혜자와 만족도에 있어 성별 차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는가?

구 분	평가지표	점 검 사 항
	⑧ 정책 영향의 양성평등성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정책 집행 결과가 양성평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가? ◦ 정책집행 결과가 향후 유사한 정책의 양성평등성 확보에 영향을 미칠 것인가?
	⑨ 평가결과 정책 개선방안	◦ 평가 결과 성별 격차가 존재하는 경우 형평성 증진을 위한 정책개선이 충분히 제시되었는가?

특히, 양성평등에 대한 헌법재판소의 심사기준은 자의금지심사(완화된 심사)와 비례심사(엄격한 심사)가 있다.¹⁵⁷⁾

자의금지심사는 차별을 정당화하는 합리적인 이유가 있는지 만을 심사하는 것으로, 그 심사요건은 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하는지에 대한 차별 취급의 존재 여부와 이러한 차별 취급을 정당화할 만한 합리적인 이유가 있는지에 대한 것이다.¹⁵⁸⁾

비례심사는 차별 취급이 정당하고 입법목적 달성에 필요한 최소한의 수단인지와 입법목적의 비중과 차별 취급의 정도 간에 균형성이 있는지에 대한 것이다.¹⁵⁹⁾

3. 평가지침의 포함사항

성별영향평가지침에는 평가제도에 관한 개요(필요성, 법적 근거, 외국사례 등), 그 간의 추진 경과 및 해당 연도 평가 추진 계획을 마련하여 두고 있다.

157) 이러한 성별영향에 관련된 헌법재판소의 종전 결정례는 호주제 사건(헌재 2005. 2. 3. 2001헌가9등), 부성주의 사건(헌재 2005. 12. 22. 2003헌가5), 동성동본금혼제(헌재 1997. 7. 16. 95헌가6), 부계혈통주의(헌재 2000. 8. 31. 97헌가12) 등이 있다. 이에 관해서는 황해봉, 앞의 글. 77-84p

158) 황해봉. 앞의 글. 75p

159) 황해봉. 앞의 글. 76p

특히, 해당 연도 평가 추진계획에는 평가절차, 평가방법, 평가대상, 평가지표와 점검 포인트, 평가유형, 연간 평가추진 일정, 평가결과 활용 방안 등 성별영향평가에 관한 일반적인 사항을 포함하고 있다. 그 밖에도 성별영향평가지침에는 평가계획서·평가 중간결과보고서·평가 최종결과보고서의 작성 양식 등을 제시하고 있다.

성별영향평가가 우리나라에 도입된 지 얼마 되지 않아 아직 정착되어 가는 과정에 있어 그 평가지침도 그 간의 추진상황이나 향후 추진계획을 위주로 하면서 성별영향평가의 대상 정책 등 성별영향평가에 관한 일반적인 사항을 중심으로 기술되어 있는 상태이다.

따라서 위의 성별영향평가지침이 성별영향평가가 어떠한 내용과 절차를 통해 이루어지고 있는지를 전반적으로 이해하는데 도움을 주고는 있으나, 실제 구체적인 평가방법과 평가서 작성 등에 관하여 실무적으로 활용할 수 있는 사례를 구체적으로 제시할 필요가 있다.

4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

성별영향평가제도는 그 평가대상이 주요 공공정책으로 되어 있어 일응 정책평가에 가까우나, 대부분의 정책이 법령을 통해 실현되는 점에서 법령을 제정하거나 제정할 때에 성별영향에 대해 사전에 평가할 필요가 있고, 나아가 현행 법령을 검토하여 성차별적인 요소가 없는지를 분석·평가하여 해당 법령을 정비할 필요성을 검토할 필요가 있다.

이처럼 성별영향평가제도는 법령 입안이나 심사 그리고 법집행 과정에서 해당 법령(안)이 성별에 미치는 영향을 측정하고 평가하는 점에서 사전적 평가, 병행적 평가 및 사후적 평가의 성격을 모두 지니고 있다고 할 수 있다.

따라서 성별영향평가는 독일의 입법평가제와 같이 입법평가제의 하나의 주요 평가기준으로 포함하여 입법이 남성과 여성에게 미치는 영향과 성차별적 요소가 있는지를 함께 평가하는 것이 바람직하다.

5. 실무상 문제점 및 시사점

가. 문제점

성별영향평가의 실무상 문제점으로는 ① 성차별 가능성이 있는 정책은 모두 그 대상으로 하고 있으나 결국 평가대상을 매년 선정하여 선별 실시할 수밖에 없는 한계가 있고, ② 그 평가 결과를 생산하는데 그치고 정책의 환류 여부는 각 행정기관의 자율적 의지에 의존하여 추진하다 보니 그 평가 결과가 미흡하며, ③ 평가수행기관이 평가를 수행할 조직 내 인프라와 전문 인력이 부족하고 자체평가와 심층평가의 대상으로 선정하는 기준이 불명확하며, 성별영향평가를 위한 방법이 설문 형태의 체크리스트형 방법론이 주류를 이루고 있고, ④ 여성부는 평가에 미리 검토 의견을 적극적으로 개진하는 방식보다는 사후적인 평가에 중심을 두고 추진하는 점을 들 수 있다.¹⁶⁰⁾

나. 시사점

법령안 등이 성별에 미치는 영향을 분석하여 정책의 참여와 혜택에 있어서 성별 균형을 이루고, 그를 통해 남녀평등에 관한 헌법적 가치가 법령안 등에 반영되도록 하기 위해서는 성별영향에 대한 평가는 필요하다.¹⁶¹⁾

그러나, 성별영향평가는 성별영향과 성차별적 요소라는 한정된 평가기준에 대하여 개별부처인 여성부가 평가를 총괄 운영하는 것으로는 다양한 평가방법을 개발하고 활용하거나¹⁶²⁾ 전문적이고 다양한 평가기법과 방법에 대한 경험과 지식을 쌓기 어려워 평가에 관한 전문 인력

160) 황해봉. 앞의 글. 92p 및 김중열. 앞의 글. 73-74p

161) 박영도. 앞의 책. 281p

162) 같은 취지로 박영도. 앞의 책. 283p.에서는 성별영향평가의 제도화를 위해서 다양한 분석기법의 개발이 요구된다고 보고 있다.

을 확보하기 곤란할 뿐만 아니라 평가에 관한 전문성과 객관성을 확보하기 어려울 것이다.

따라서, 입법평가전담조직이 성별영향으로 입법평가의 하나의 기준으로 포함하여 종합적인 입법평가를 실시하는 것이 바람직하다. 법령(안)이 미치는 성별영향은 법령(안)이 국가·사회·시장·국민 등에 미치는 다양한 영향에 대한 분석과 함께 행함으로써 오히려 성별영향을 제대로 파악·분석할 수 있기 때문이다.

또한 종합적인 입법평가를 통해 다양한 평가방법을 보완하고 개발하는 등으로 입법평가의 전문성을 높이고 입법평가 전담조직이 평가내용에 대해 체계적으로 검증하여 평가의 객관성을 높일 수 있기 때문이다.¹⁶³⁾

IV. 법안비용추계제도

1. 주요 내용

가. 개념 및 기능

법안비용추계제도는 재정 부담을 초래하는 법령의 제정·개정 시 이에 따른 다년간(현행 5년)의 재정소요를 추계한 후, 비용추계관련 서류를 법률안 등에 첨부하여 국회나 국무회의에 제출하게 함으로써 적정한 입법을 도모하는 제도이다.¹⁶⁴⁾

163) 주요 각국에서는 성별영향평가와 입법평가를 별개의 기법과 방법론을 통하여 수행하는 경우도 있고, 독일과 같이 입법평가의 한 부분으로 시행되고 있는 경우도 있다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 책, 282p. 그리고 성별영향평가의 대상이 되는 정책이 법령의 제정이나 개정과 전혀 관련이 없이 순수한 정책 자체에 대한 성별영향평가의 성격을 띠는 경우에는 현행 성별영향평가제도의 자체 평가방식에 따라 평가를 할 수 있도록 하면 될 것이다.

164) 박진현, 앞의 글, 16p. 법안비용추계에 대한 또 다른 개념 정의로는 재정수반법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말하고, 광의의 개념에는 자원조달방안을 포함하여 재원을 조달하는 경우 부담주체

이 제도는 재정부담을 수반하는 법령이 그 재정소요에 대한 구체적인 검토 없이 법령안이 확정된 경우 법집행으로 재정을 악화시키고 국민의 부담을 증가시키는 등 재정 관리에 부정적인 영향을 방지하기 위한 것이다.¹⁶⁵⁾ 또한, 예산과 법률의 불일치가 발생하지 않도록 입법 과정에서 법령안의 재정 소요에 관한 사항을 파악함으로써 법률과 예산을 연계하여 법령안의 집행가능성을 높이고, 국민들이 재정소요 예측액과 집행과정에서 실제 소요된 비용을 비교하여 법령이 당초 예측한 대로 효과가 발생하는지 또는 추가 예산소요로 재정적 낭비가 발생하는지 등을 감시할 수 있게 하는 기능을 한다.¹⁶⁶⁾

나. 법적 근거

법안비용추계제도의 법적 근거는 「국가재정법」 제87조과 같은 법 시행령 제40조 및 「법제업무운영규정」 제11조제2항과 「법제업무운영규정 시행규칙」 제3장(법령안 재정소요추계제도의 운용)이다.¹⁶⁷⁾

이처럼 법령을 입안함에 있어 소요비용추계와 자원조달방안에 관한 자료를 제출하도록 의무화하고 있으나, 그러한 자료를 제출하지 않고 법령안이 입법과정을 거쳐 공포·시행되었다고 하더라도 법안비용추계에 관한 법규정은 국가의 입법상 노력 의무를 부여한 훈시규정이기 때문에,¹⁶⁸⁾ 해당 법령의 효력이 부인되는 것은 아니다.¹⁶⁹⁾

에게 재정적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대한 검토(재정적 영향평가)를 포괄한다. 이에 관해서는 임명현, 앞의 글, 37p

165) 박진현, 앞의 글, 16p

166) 박진현, 앞의 글, 16-17p

167) 의원입법의 경우에는 「국회예산정책처법」 제3조제2호(예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계)에 법안비용추계제도를 마련하여 두고 있고, 정부입법이라도 이에 따라 비용추계서를 첨부하여 해당 법률안을 제출하여야 한다. 특히, 국회예산정책처는 미국의 의회예산처를 모델로 하여 국회에 (구) 법제예산실에 속해 있던 예산 분석 기능을 분리하여 독립적인 처로 확대 개편하였다.

168) 박진현, 앞의 글, 21p

169) 그 논거로는 첫째, 헌법 제52조에 따라 법률안 제출권은 국회의원과 정부가 부

다. 대 상

법안비용추계의 대상은 국가의 일반회계·특별회계나 기금 지출의 증가 등 재정 지출이나 조세 감면을 수반하는 법령안 중 재정부담이 연 10억원 이상이거나 한시성 경비로서 30억원 이상인 법령안이다.

그러나 법률에서 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우와 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 않아도 된다. 다만, 법률에서 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우라도 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 법안비용추계의 대상이 된다.

라. 절차 및 방법

주무부처는 재정소요추계서의 작성 대상인 법령안에 대해 관계기관의 장과 협의하는 때에 재정소요추계서를 첨부하여 협의하여야 하는데, 이러한 재정소요추계서¹⁷⁰⁾에는 ① 비용추계 요약(재정수반 요인, 비용

여받은 헌법상 권능이므로 법안 제출시 법률이 규정한 첨부서류의 미비가 있다고 국회가 의안을 접수하지 않음은 위헌의 소지가 있고, 둘째, 「국가재정법」은 비용추계서를 제출하지 않은 것에 대해 어떠한 제재적 효과를 규정하지 않고 있으며, 셋째, 「국회법」 제121조의 국무위원 출석요구, 같은 법 제122조의 정부에 대한 서면 질문, 같은 법 제128조의 보고 및 서류제출요구 등을 통해 법령안 심의과정에서 입법적 통제가 가능한 부분이 있기 때문이다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 21p

170) 재정부담 수반의 요인은 국가와 지방자치단체의 재정지출 순증가 또는 재정수입 순감소를 가져올 것으로 예상되는 요인을 명시하고, 비용추계의 전제는 비용추계를 위해 필요한 가격기준, 비용추계기간, 그 밖에 비용추계에 사용한 가정이나 방법 등을 명시하며, 비용추계의 결과는 법령안이 시행되는 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 재정부담 주체별, 항목별 및 연도별로 요약하여 제시하고, 부대의견은 법령안의 시행과 관련하여 법령 또는 제도상 개선이 필요한 사항이나 비용추계서의 활용상 한계 등을 제시하며, 작성자는 비용추계서를 작성한 기관이나 개인 등 작성자의 이름과 그 연락처를 기재하고, 비용추계의 상세내역에는 비용추계의 타당성을 가늠할 수 있도록 비용추계 항목별로 비용추계의 방법, 비용추계에 사용한 자료 등을 구체적으로 제시한다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 28p

추계의 전제, 비용추계의 결과, 부대의견, 작성자) ② 비용추계의 상세 내역(제정수반 요인, 비용추계의 전제, 직접비용·간접비용 등 상세 비용추계), ③ 재원조달계획서(국가, 지방자치단체 등 부문별 재원분담계획, 재원조달의 구체적 방안, 부대의견, 작성자) 등이 포함되어야 한다.

그리고 그 재정소요는 원칙적으로 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우에는 간접적인 부담 및 과급효과를 포함할 수 있다. 재정부담이 증가되는 사항은 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정부담을 계량적으로 표시하여야 하고, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과만을 기술할 수 있다.¹⁷¹⁾

171) 정부가 2007년 11월 6일 국회에 제출한 「고용보험법 일부개정법률안」에 첨부된 재정소요추계서의 구체적인 사례(전체 내용은 국회 홈페이지/의안정보시스템을 참고)는 다음과 같다. 그 밖에 비용추계에 관한 구체적인 사례는 박진현. 앞의 글. 31-36p. 참고

고용보험법 일부개정법률안 비용추계서							
I. 비용추계 요약							
1. 재정수반요인							
○ 법개정으로 인한 재정수반요인은 ① 훈련연장급여액 인상에 따른 급여인상분(직접비용), ② 훈련연장급여액 인상으로 참여 인센티브가 제고됨에 따른 대상자 확대(간접비용)임.							
2. 비용추계의 전제							
○ '06년도 말 현재 훈련연장급여 수급자수(18명), 평균 구직급여액(25,385원), 평균 훈련연장급여수급기간(149일)을 이용함.							
○ 직접비용(연장급여액 인상에 따른 추계) - 18명 * 25,385원 * 149일 * 30% = 20,424천원							
○ 간접비용(대상자수 확대)은 대상자수 목표 설정을 통해 추계(결과적으로 직접비용이 포함된 액수가 됨) - '08년 300명, '09년 500명, '10년 700명, '11년 700명 '12년 700명 - 대상자수 목표 설정시 기존 대상자의 참여확대와 함께 FTA 무역조정 피해 근로자에 대한 고려도 포함(무역피해 효과가 시차를 두고 나타날 것이므로 점진적으로 반영)							
3. 비용추계의 결과							
<단위 : 천원>							
구분	연도	2008	2009	2010	2011	2012	합계
	○ 훈련연장급여	1,134,709	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,968,856
지출							
	소계 (a)	1,134,709	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,968,856

구 분		연 도					합 계
		2008	2009	2010	2011	2012	
수 입	○						
	○						
	소 계 (b)						
□ 총 비용 (a-b)		1,134,709	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,968,856

- 훈련연장급여는 매년 예산이 책정되며, '08년의 경우 708,265천원이 이미 편성되어 국회에 제출된 상태임.
 - 따라서, 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 제5조에 따라 기 편성된 금액과의 차액이 추가비용의 순증이 될 것임.

4. 부대의견

- 위 추계결과는 임금상승률, 훈련연장급여 수급일수 등을 불변으로 가정하고 추계한 것이므로 이러한 변수가 달라지면 추계결과 역시 달라질 수 있음.

5. 작성자 (생 략)

II. 비용추계의 상세내역 (비용추계 요약에 포함된 사항은 제외하고 나머지 사항만 적시함)

<FTA 무역조정 관련 대상자수 검토>

- FTA 무역조정 피해근로자에 대한 고려(급격한 인원증가 요인은 없음)
 - 농림어업부문에 약 1만명의 고용감소가 예상되나 총 농림어업인구에 대한 고용보험피보험자인 농림어업 사업장 종사자의 비율은 0.4%이므로 훈련연장급여 지급가능한 피보험자 고용감소는 약 40명 정도로 미미함. (10,000 * 0.004)
 - ※ '07.8월 농림어업 취업자 수 1,864천명(경활인구조사), 농림어업 피보험자수 7천명(고용보험 DB)
 - 제조업(광업포함)의 경우 약 27천명에서 최대 8만명까지 고용증가가 예상되나 업종별로 고용감소 가능성이 있음. 다만, 그 규모는 농림어업에 비해 매우 적을 것으로 예상되며
 - 피해근로자라도 피보험자 요건 및 실업급여 수급요건(6개월간 보험가입)을 갖춰야 하므로 대상자 규모는 더욱 줄어들 것임.
 - ※ 위 수치들은 연간 규모가 아닌 장기적인(10년간) 총 고용효과임을 유의

<추계내역>

- '08년도 : 310명 * 25,385원 * 149일 * 100%= 1,134,709천원
- '09년도 : 500명 * 25,385원 * 149일 * 100%= 1,891,182천원
- '10년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원
- '11년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원
- '12년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원
- 5년간 총비용은 10,968,856천원이나 훈련연장급여는 매년 예산이 책정되므로 순비용은 이를 차감한 금액이 될 것임('08년의 경우 이미 708,265천원 책정).

재정소요추계의 대상 기간은 원칙적으로 5년으로 하되, 직접적인 재정부담이 연간 500억 이상인 경우에는 그 대상기간을 10년으로 하고, 연도별로 재정부담의 규모를 표시하는 것이 일반적이다.

2. 입법평가기준과의 관계

현행 법률 중 재정을 수반하는 법률이 전체 법률의 약 60%에 이르고 국회에 제출되는 법률안 중 재정을 수반하는 법안은 전체의 약 25% 정도로 추산되므로 입법 시 재정적 영향에 대한 평가는 기본적인 요소가 되어야 한다.¹⁷²⁾ 따라서, 법안의 재정소요 또는 비용에 대한 평가가 수반되어야 하는 경우가 많을 것인바, 법안의 재정소요 또는 비용은 입법평가의 하나의 기준으로 볼 수 있다.

위 법안비용추계제도는 법령안을 입안하여 관계 부처와 협의하는 과정에서 그 소요비용을 분석하여 법령안의 심사에 필요한 정보를 제

고용보험법 일부개정법률안 자원조달계획서						
1. 부문별 자원분담계획						
<단위 : 천원>						
구 분 \ 연 도	2008	2009	2010	2011	2012	합 계
<input type="checkbox"/> 중앙정부	708,265	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,542,412
◦ 고용보험기금	708,265	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,542,412
<input type="checkbox"/> 지방자치단체						
<input type="checkbox"/> 그 밖의 공공단체						
<input type="checkbox"/> 민 간						
<input type="checkbox"/> 합 계	708,265	1,891,182	2,647,655	2,647,655	2,647,655	10,542,412
2. 자원조달의 구체적 방안						
○ 보험료 등 고용보험기금 수입						
3. 부대의견						
○ 훈련연장급여는 법률의 규정에 의한 의무적 지출이므로 운용과정에서 편성된 예산을 초과한 지출이 필요할 경우 다른 연장급여의 내역변경 또는 고용보험기금운영계획 변경 등을 통해 충당						
4. 협의사항						
해당 없음						
5. 작성자 (생 략)						

172) 이 내용과 통계 수치에 관해서는 임명현. 앞의 글. 41p

공하는 점에서는 입법평가의 일종이라고 할 수 있다.¹⁷³⁾ 그러나, 법령안의 재정적인 영향을 파악하는데 한정되어 있다는 반면, 입법평가는 그 재정적 영향을 포함한 국가·사회·경제 일반에 미치는 영향 등 종합적이고 포괄적인 영향을 분석하는 점에서 차이가 있다.

그리고 현재의 법안비용추계제도와 비용편익분석제도가 상호 달라 일면 법안비용추계제도의 독자적인 의의가 있는 점은 인정되나,¹⁷⁴⁾ 개별 법령안의 특성과 유형 등에 따라 법안비용의 추계 정도로 입법평가가 충분한 경우도 있을 것이고, 보다 객관적으로 비용뿐만 아니라 편익까지 측정이 필요한 경우도 있을 것이다. 따라서 입법평가제를 도입할 때에는 현행 법안비용추계제도를 포함한 법령안에 대한 비용편익분석을 평가의 기준이나 항목으로 하되, 개별 법령안의 특성과 유형 등을 고려하여 법안의 비용만을 추계하는 경우에는 그 이유를 명시하도록 하고 국가나 사회적으로 미치는 영향이 큰 중요한 법령안은 반드시 비용편익분석을 행하도록 하는 것이 입법과정 측면에서도 효율적이고 주무부처의 부담도 줄일 수 있을 것이다.¹⁷⁵⁾

173) 임명현. 앞의 글. 39p. 다만, 비용추계제도가 입법의 재정적 영향의 평가를 위한 기초 자료를 산출하는 과정이라는 측면에서 볼 때에는 입법이 재정적으로 실현가능성이 있는지, 재정부담 주체 간 형평성에 문제가 없는지, 국가의 재정운용에 부담을 초래하지는 않는지, 경제에 어떠한 영향을 미치는지 등의 재정적 영향평가를 위한 기초 정보로서 기능하므로, 입법평가제도와는 구별된다고 할 것이다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 39p

174) 법안비용추계제도와 비용편익분석의 차이점은 아래의 표와 같다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 42p 참고

구 분	법안비용추계	비용편익분석
분석대상	비 용	비용과 편익
비용개념	회계학적 비용	경제학적 비용
분석시점	사 전	사전, 사후
가격기준	경상가격, 시장가격	현재가치로 환산 잠재가격
의사결정기준	국가재정규모	비용과 편익
분석범위	국가/지방자치단체/민간 등 비용을 직접 부담하는 주체에 한정	전체 사회적 차원의 비용/편익의 변화(단순한 경상이전은 제외)

175) 공공영역에서 편익의 계량화가 불가능하거나 주관적인 편차에 따라 계량화된

3. 실무상 문제점 및 시사점

가. 문제점

현행의 법안비용추계제도는 아래와 같은 문제점¹⁷⁶⁾이 있어 비용추계 결과에 대해 객관성과 합리성을 담보하기 곤란한 측면이 있다고 할 것이다.

첫째, 그 비용추계의 산출 근거를 합리적으로 적시하기가 매우 곤란하다. 그 이유는 ① 법령안의 내용이 너무 넓고 다양하기 때문에 일반적인 추계기법을 개발하기 곤란하고, ② 비용추계기법을 적용함에 있어 현실과는 거리가 먼 여러 가정을 전제할 수밖에 없으며, ③ 정부입법과정에서는 기획재정부와 협의 과정에서 그 비용 산출에 대한 기초적인 검증 외에는 소요비용추계가 정확하게 이루어졌는지 여부에 대해 검증할 수 있는 시스템이 불충분하고, ④ 공식적인 비용추계기법이 개발된다고 해도 그에 적용할 충분한 자료가 분야별로 분석되어 축적되어 있어야 하나 현재로서는 분석된 자료가 충분하지 않기 때문이다.

둘째, 그 소요비용의 산출 시 시설규모·항목별 사업비 등 주요 요소가 작성자의 주관에 흐를 우려가 있고, 비용의 개념이나 범위가 분명하지 않으며, 법령안의 통과를 위해 비용을 축소 또는 과장하는 등 비용추계가 부정확한 점이 있다.¹⁷⁷⁾

수치가 크므로 비용과 편익을 단순 비교하는 것이 어려울 수 있다고 하더라도 법령안의 비용뿐만 아니라 편익도 반드시 고려되어야 하는 경우도 있기 때문이다. 그러나 이와 달리 법령안의 비용과 편익을 모두 분석하는 것이 현실적으로 어렵고 그에 따라 잘못 판단할 우려가 있으며, 비용추계제도는 비용편익분석과는 전혀 다른 제도이므로 비용추계제도를 독자적으로 존치할 필요가 있다는 견해도 있다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 30p

176) 박진현. 앞의 글. 29-30p

177) 특정 이해를 갖고 있는 부처에게 개관적인 추계를 기대하기 어려운 경우도 있고 전문적인 훈련이 되지 않은 법령입안부처 담당자가 정확히 추계를 할 수 있는지에 대해 의문이다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 51p

셋째, 법안비용추계제도는 단순한 회계학적 비용만을 측정하고 비용 대비 편익에 대한 분석을 행하지 않으므로 입법이 국가나 사회 전체적으로 필요한 것인지 또는 타당한 것인지에 대한 평가를 하기에는 미흡하다는 점이다.

나. 시사점

법령을 입안할 때에 법령안의 재정소요에 대한 규모를 파악함으로써 재정을 수반하는 법령의 실효성이나 실현가능성을 담보하고 그에 따른 예산상 조치를 마련하며 국가재정에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.¹⁷⁸⁾

위와 같이 법령안이나 법령의 비용에 대한 평가 외에도 입법평가의 객관성과 신뢰성을 높이기 위해서는 비용과 편익을 동시에 분석할 필요도 있거나 비용과 편익분석을 포함하여 입법이 미치는 다양한 영향을 수치로 계산할 필요가 있는 것이다. 나아가 법령안이나 법령에 따른 비용 추계에 대해 그 비용이 정확하게 산출되었는지를 실증적이고 객관적으로 검증할 필요가 있다.¹⁷⁹⁾

따라서, 정부가 비용 추계에 대한 보다 과학적인 기법을 개발하여 보급하여야 하며, 그 전제로서 입안부처가 비용 추계를 위한 기본 통

178) 임명현. 앞의 글. 50p

179) 법안에 따른 소요비용의 산출을 내실화하기 위한 국회입법과정상 제도로 「국회법」(2005. 7. 28. 법률 제7614호로 개정된 것을 말한다)은 예산부수법안에 대한 밀도 있는 심의를 위해 의안에 대한 비용추계자료 등의 제출(제79조의2), 예산 관련 법률안 등에 대한 예산결산특별위원회와의 협의(제83조의2)를 신설하였고, 기획재정부 소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관 위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 하고, 해당 법률안의 범위는 국회규칙으로 정하도록 하고 있는데, 그 범위를 향후 10년간 500억원 이상의 재정지출이 수반되는 경우로서 법률안 제정·개정에 따라 재정지출이 현행 계획의 100분의 5 이상이 증액되는 경우와 회계·기금을 신설·폐지하는 경우로 정하고 있다. 이에 따라 국회 차원에서는 특히 예산결산특별위원회와 사전 협의 제도를 활용해야 한다는 견해가 있다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 25-26p. 참고

계자료를 구축하여야 한다. 나아가 법령안 등에 대한 비용 추계를 위한 기본적인 실무지침을 마련하는 것도 필요하다.

V. 법령입안심사기준

1. 법제처 업무와 입법평가제와의 관계

법제처의 법령심사, 법령해석, 법령정비 업무는 입법평가의 각 단계와 밀접하게 관련되어 있고, 실제 입법평가 기능을 수행해 오고 있다고 할 수 있다.

법제처는 정부입법을 총괄하는 중앙행정기관으로서 규제심사를 거친 법령안을 심사하고 있다. 이러한 법령안 심사는 입법평가의 과정에서 병행평가의 단계에 해당한다.¹⁸⁰⁾

각종 법령의 시행 및 적용과정에서 생겨나는 법령해석의 다툼에 대하여 법제처가 법령의 의미를 해석하여 주는 법령해석기능은 이미 제정되어 시행 중인 법률에 대하여 입법자의 입법목적과 현실사이의 문제를 비교하고 해석하는 것으로서 입법평가의 한 부분에 속한다고 볼 수 있으며 입법평가의 단계에 따른다면 사후평가에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁸¹⁾

법제처는 제정 또는 개정된 후 오랜 기간 동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 법령, 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령 등을 검토·정비하는 업무를 총괄하고 있는데,¹⁸²⁾ 이러한 법령정비기능은 현행 법령에 대한 검토·분석을 통해 법령정비과제를 도출하는 입법평가의 사후평가에 해당한다.

그리고, 아래에서 살펴 볼 법제처의 법령입안심사기준은 입법평가 단계에서 사전평가 또는 병행평가의 기준이 되고, 알기 쉬운 법령 만들

180) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 106p

181) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 107p

182) 법제업무운영규정 제24조를 참고

기를 위한 심사기준은 법령 심사단계에서 주로 행해지는 점에서 병행 평가의 기준이 된다고 할 것이다. 그리고 법령정비의 대상을 선정하는 기준은 사후평가의 기준으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 심사기준들은 입법평가의 단계별로 엄격히 구분하여 각각 적용되는 것이 아니라 개별 법령의 특성과 내용에 따라서는 사전·병행 또는 사후평가의 기준으로도 신축적으로 활용될 수 있을 것이다.

이처럼 법제처가 담당하고 있는 업무는 입법평가와 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그 중에서도 입법평가의 기준과 관련하여서는 법제처의 입안심사기준과 법령정비기준이 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 법제처의 입안심사기준과 법령정비기준에 대해서 아래에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 법제처의 법령심사기준

각 부처에서 법제처에 법령 심사를 의뢰하면 법제처는 우선 법령 심사 안건의 접수 요건을 검토한다. 그 접수 요건은 주로 법령안의 절차적 타당성 여부에 중점을 둔다. 「법제업무운영규정」 제21조에 따라 부처협의, 입법예고, 규제심사 등 입법절차를 제대로 거쳤는지 여부를 확인하고, 그 다음에는 제안된 법령안의 취지와 정책의도를 정확히 파악하려고 노력한다.

법령의 절차적 타당성이 확인되면, 법령안 내용에 대한 심사를 진행하는데, 이러한 심사를 위해서는 우선 헌법적 가치에 유념하고, 관련 입법례, 전문서적 등을 참고하여, 객관적이고 공정한 입장에서 법령안을 조감하는 기능을 수행한다.

이러한 심사기준을 「법제업무운영규정」 등의 법제업무에 관한 일반적인 규정에 명확히 근거를 두고 있는 것은 아니나, 「법제업무운영규정 시행규칙」 제2조의 법령 입안 시 유의사항을 법제처의 심사기준으

로 보고 있다. 그 심사기준으로 입법의 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 조화성, 명료성 등을 들고 있는데, 이 기준은 주무부처가 법령을 입안하는 기준으로 사전평가의 기준으로 볼 수도 있지만, 법제처는 이를 법안 심사를 위한 기본 원칙으로 보기도 하고, 법령심사의 기준으로 보기도 한다.¹⁸³⁾

가. 입법의 필요성

먼저 입법의 필요성은 첫째, 해당 정책이 필요한 것인가, 둘째, 해당 정책을 법령으로 규정할 필요가 있는가의 두 가지로 나누어 고찰할 필요가 있다.

특정 분야에 있어서 해당 정책이 필요한 것인가는 국가의 규제로 어떤 공익이 보전되는가, 왜 정부가 개입해야 하는가, 또는 정부의 개입을 가져오는 사기업과 자유시장체제가 결하고 있는 것은 무엇인가라는 일반적인 문제에 대한 해답이 있어야 한다.¹⁸⁴⁾ 그 다음 단계로 좀 더 부담을 적게 주는 다른 방법은 없는지, 이러한 규제가 가져오는 편익이 그 비용을 능가하는지, 그 유용성보다 과잉규제를 하는 것은 아닌지 또는 의도하지 않은 부정적 결과가 발생하는 것은 아닌지에 대한 해답이 있어야 한다.¹⁸⁵⁾

그러나 법제처 심사단계에서는 정책의 필요성에 대해서 제3자적 입장에서 다시 한 번 점검하는 계기를 제공하고, 법적합성과 조화성 등

183) 법령의 입안기준과 심사기준은 법령안을 바라보는 시각에 있어서만 차이가 있을 뿐, 본질적으로는 하나의 완전한 법령을 생성하기 위한 공통적인 기준으로서 하나의 동전의 양면관계에 있다고 할 것이다. 이에 관해서는 법령입안심사기준, 법제처. 1996. 21p

184) 법제처, 앞의 책, 23p

185) 법제처. 앞의 책. 23p. 정책의 필요성은 입안부처는 정책에 대한 책임성과 전문성을 가지고 있고, 해당 정책의 비용과 편익을 산정하기 어렵다고 하더라도 그 정책의 기본적 유용성은 일반적으로 인정되는바, 법제처 심사단계에서는 이 기준 자체가 너무 포괄적이고 입안부처의 정책 필요성에 대한 판단을 존중할 필요가 있으므로 이를 심사기준으로 엄격히 적용하기에는 무리가 있다고 본다.

법적 검토를 위하여 정책에 대한 정확한 이해를 갖도록 하는데 그 의의가 있다.¹⁸⁶⁾

두 번째로 정책의 규범화할 필요성과 관련하여서 사적 단체의 내부 규율에 맡길 사항, 일반적 방침선언에 관한 사항, 예산조치나 행정조치로 가능한 사항 등은 규범화하는 것은 적절하지 않다.¹⁸⁷⁾

그리고 정책을 규범화하기 위해서는 그 내용이 실효성을 갖춘 것을 필요로 한다. 즉, 경 사회의 평균인의 준수를 기대할 수 없는 것을 벌칙에 강제하거나 사회의 현실을 무시하거나 사회평균인이 잘못된 것이라고 생각하지 않은 것을 금지하는 등 비현실적 규제나 과잉규제는 국가의 신뢰도와 준법정신을 떨어뜨리기 때문이다.¹⁸⁸⁾

나. 입법내용의 정당성 및 법적합성

법령의 정당성은 사익과 공익이 조화되고, 개인의 자유와 권리를 제한함에 있어서 필요한 최소한의 범위에 그치며, 경제적·사회적 제 권력에 대한 적절한 제한과 조정이 이루어져야 확보된다.¹⁸⁹⁾

또한, 행정기관이 공권력 행사에 있어서 그 합리적인 재량을 보장하되, 그 권한이 자의적으로 남용되지 않도록 그 권한 행사의 내용과 절차가 공정하고 적정하도록 해야 한다.¹⁹⁰⁾

그리고, 하위법령의 법적합성 요건으로 하위법령은 상위법의 취지와 내용에 위반되지 않도록 해야 한다.¹⁹¹⁾ 헌법이 포괄위임금지원칙을 천명하고 있고, 이는 대통령령을 비롯한 위임입법 전반에 있어서 위임대

186) 법제처, 앞의 책, 23-24p

187) 법제처, 앞의 책, 24-25p. 다만, 행정 기능의 확대 및 다양화 등으로 참여와 협력, 장려와 행정지원 등을 내용으로 하는 국가기관의 행정준칙과 장기적 정책방침에 관한 사항을 규범화하는 방향으로 확대되는 추세이다.

188) 법제처, 앞의 책, 26p

189) 법제처, 앞의 책, 27p

190) 법제처, 앞의 책, 27-28p

191) 법제처, 앞의 책, 30p. 수권법령의 위임근거가 명확하지 아니하여 하위법령이 위임입법의 한계선상에 있게 되는 경우 문제가 되는 경우가 종종 있다.

상의 한정과 그 기준의 명확성을 가지도록 해야 한다.¹⁹²⁾ 그러므로, 법률을 입안·심사함에 있어서는 그 내용이 행정입법에 의존할 수밖에 없는 사항인 경우 포괄위임문제가 발생되지 아니하도록 위임근거를 명확히 규정하여야 한다.¹⁹³⁾

다. 조화성

조화성은 법령의 내용이 헌법과 상위법령, 관련 법령의 내용 및 법원이나 헌법재판소의 판결이나 결정과 상충되거나 모순되지 않고 조화와 균형을 이루어야 한다는 것이다.¹⁹⁴⁾

이러한 조화성은 새로운 법령이 기존의 국법체계 전반과 통일성을 이루는 모순 없는 체계를 이루어야 함을 의미하며, 법령의 유효성에 대한 전제가 된다.¹⁹⁵⁾ 즉, 조화성은 수권법령 하에서의 법적합성 검토에 그치지 아니하고 관례 등을 포함한 국법체계 전반에 비추어 해당 법령안의 유효성과 적합성을 심사해야 한다.¹⁹⁶⁾

조화성의 세부적인 기준으로는 국법체계의 유기적 통일성, 법령 간 모순·저촉 및 중복의 방지, 기본원칙 및 특례 등과의 조화 등을 들 수 있다.¹⁹⁷⁾

국법체계의 유기적 통일성이란 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례 및 규칙 등 각종 법형식이 있는데, 법이 사회질서를 유지하기 위한 규범으로서 통일된 국가의사를 표현하고 보편적으로 타당하기 위해서는 모든 법령이 그 상호간에 통일된 법체계를 구성하는, 부분

192) 법제처. 앞의 책. 30p

193) 법제처. 앞의 책. 30p

194) 법제처. 앞의 책. 31p

195) 법제처. 앞의 책. 31p

196) 법제처. 앞의 책. 31p.

197) 법제처. 앞의 책. 31-38p. 이러한 조화성이 충분하지 않아 문제되는 경우 국법 전체의 체계적으로 문제가 없도록 하기 위한 4가지 원칙, ① 소관 사항의 원칙, ② 형식적 효력의 원칙, ③ 신법 우선의 원칙, ④ 특별법 우선의 원칙이 있다.

과 전체로서의 질서가 있어야 한다는 것이다.¹⁹⁸⁾ 이를 위해서는 관련 법령 등 실정법적 효력과 함께 입법에 직접적 영향을 미치는 판례, 헌법재판소의 결정, 행정심판례, 유권해석례 등과의 관계도 고려하여야 한다.¹⁹⁹⁾

법령간 모순·저촉 및 중복의 방지란 새로이 입법되는 법령은 상위의 법령의 취지나 내용에 모순·저촉되어서는 아니 될 뿐만 아니라 동등한 법형식의 다른 법령과도 모순·저촉이 없도록 하여야 하고, 다른 법령과 동일한 내용을 불필요하게 중복적으로 규정하여서는 아니 된다.²⁰⁰⁾

기본원칙이나 개별법 등에서 예견되기 어려운 배타적인 특례규정 등은 법에 대한 이해를 어렵게 하고 법체계의 불균형과 혼란을 야기하므로, 특례규정이 필요한지 여부를 관련 제도 전반에 비추어 평가하고 문제의 소지가 최소화되도록 하여야 한다.²⁰¹⁾

또한, 특별법과 특례법 형식의 입법에 대해서는 일반법의 지위를 유명무실하게 하고 법체계를 복잡하게 할 우려가 있으므로, 관련 개별 법률의 개정으로 정책목표의 달성이 충분한 경우 등에는 특례법 형식의 입법을 하지 않아야 한다.²⁰²⁾

라. 명료성²⁰³⁾

명료성은 법령을 적용하는 사람들뿐만 아니라 이를 적용받는 일반 국민도 쉽게 이해하고 지킬 수 있도록 써지지 않으면 안 된다는 것으

198) 법제처. 앞의 책. 32p

199) 법제처. 앞의 책. 32p

200) 법제처. 앞의 책. 33p

201) 법제처. 앞의 책. 35p

202) 법제처. 앞의 책. 36p

203) 이러한 명료성과 관련하여 법제처는 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 통해 그 정비기준을 별도로 마련하여 두고 있다. 이에 관한 사항은 아래에서 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

로, 법령의 정당성 확보에 주요한 내용이 된다.²⁰⁴⁾ 따라서, 법령은 해석상 논란의 소지가 가능한 한 발생하지 않도록 입법의도가 드러나게 명확하게 표현을 하고, 적용대상이 되는 모든 사람들이 편안하게 읽을 수 있고 이해할 수 있도록 현대적인 용어로 쉽게 써야 한다는 것이다.²⁰⁵⁾

마. 행정법상 일반원칙 등

위에서 언급한 심사기준 외에도 행정법상 일반원칙인 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙은 일반적인 심사기준에 해당하고, 헌법 제12조제1항에 근거한 적법절차의 원칙도 심사기준으로 고려되어야 한다.²⁰⁶⁾

바. 세부심사기준

법제처는 법령 전반에 대한 일반적인 심사기준 외에 각 분야별로 세부적인 심사기준을 마련하여 두고 있다. 즉, 총칙규정(정의, 목적, 기본이념, 적용범위 등), 본칙규정(인·허가, 과징금, 부담금, 행정강제 등 각종 실체규정), 보칙규정(수수료, 출입검사, 보고, 청문 등), 별칙규정, 부칙규정(경과조치, 적용례, 특례 등)에 대한 세세한 심사기준을 정하고 있다.

3. 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준

알기 쉬운 법령 만들기²⁰⁷⁾를 위한 정비기준은 위에서 살펴 본 법제처의 심사기준 중 명료성과 직접 관련된다.

법령은 국가의 주요 정책을 담는 그릇으로, 법령이 어렵고 낯선 법률 용어와 복잡한 체계와 내용으로 되어 있다면, 일반국민들이 정책

204) 법제처. 앞의 책. 39p

205) 법제처. 앞의 책. 41p

206) 법령입안 심사기준, 법제처. 2006. 12-19p

207) 법령의 명료성 또는 명확성을 높이기 위하여 법제처에서는 2000년부터 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 시작하여 한자를 한글로 고치는 것뿐만 아니라 어려운 한자어나 일본식 용어를 알기 쉬운 우리말로 바꾸고, 복잡하고 이해하기 어려운 법령 문장을 알기 쉽고 이해하기 쉽도록 고쳐 쓰는 작업을 하고 있다.

을 이해하고 어려울 뿐만 아니라 법령을 지키기 어려워지는 문제가 발생하는바, 법치국가에서의 법 문장은 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있게 할 필요가 있다.²⁰⁸⁾ 이에 따라 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준을 따로 마련하여 그 기준에 따라 제·개정되는 법령안을 심사하고 있다.

법제처는 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 위하여 그 정비기준을 마련하였는데, 그 기본원칙으로 ① 쉬운 법령, ② 뚜렷한 법령, ③ 반듯한 법령, ④ 자연스러운 법령을 제시하고 있다.²⁰⁹⁾

쉬운 법령이란 어려운 한자어, 일본식 표현, 전문 용어, 외래어나 외국어 등은 ‘정확하고 쉬운 우리말’로 순화해서 누구나 이해할 수 있는 쉬운 법령이 되게 하는 것을 말한다.

뚜렷한 법령이란 모호하거나 번잡한 표현은 명확하고 논리에 어긋나지 않으며, 나타내려는 뜻을 한 눈에 알 수 있을 정도로 뚜렷한 법령이 되게 하는 것을 말한다.

반듯한 법령이란 한글 맞춤법, 표준어 규정, 외래어 표기법 등의 어문 규범을 충실히 지켜 반듯한 법령이 되게 하는 것을 말한다.

자연스러운 법령이란 어색한 문어체나 번역체 문장을 일상생활에서 사용하는 매끄러운 문체로 다듬어 자연스럽게 친숙한 법령 문장이 되게 하는 것을 말한다.

위 기본 원칙에 따라 법령 용어 순화,²¹⁰⁾ 법령 문장의 개선,²¹¹⁾ ‘한글 맞춤법’에 따른 어문 규범의 준수, 준용·약칭 등 입법기술에 관한

208) 이와 같은 취지로 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준. 법제처. 2006. 12. 4-5p

209) 법제처. 앞의 책, 6-9p

210) 그 예로 (가격이) 仰騰하다 → (가격이) 오르다, 전대하여서는 아니된다 → 다시 대여하여서는 아니 된다, 가도(假道) → 임시 도로, 미불용지 → 미지급 용지, 추완(追完)하다 → 추후 보완하다 등을 들 수 있다.

211) 그 예로 “제조관리자로부터 그 의무이행을 위하여 필요한 사항의 요청을 받은 때에는” → “제조관리자가 업무 수행을 위하여 필요한 사항을 요청하면”, “적립금에 부족이 있는 때에는” → “적립금이 부족할 때” 등을 들 수 있다.

사항²¹²⁾, 법령에 공통된 문장의 표준 문장의 제시 등을 행하고 있다.

4. 법령정비기준과 사후평가

법제처가 수행하고 있는 법령정비에 대한 법적 근거로는 「법제업무 운영규정」 제24조 등을 들 수 있다.

이에 따르면 법제처는 ① 제정 또는 개정된 후 오랜 동안 법령이 수정·보완되지 아니하여 현실에 맞지 않는 법령, ② 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리하여 정비할 필요가 있는 법령, ③ 국내외 여건 변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 검토·정비가 필요한 법령, ④ 법령으로 정하여야 할 사항을 정하고 있거나 법령에 저촉되거나 불합리한 사항을 정하고 있는 행정규칙 등을 법령정비 대상으로 하고 있다.

이처럼 법령정비 대상이 되는 법령을 선정하는 기준도 일반적으로 입법평가 중 사후평가의 기준으로 볼 수 있다. 결국 법령정비는 사후평가와 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다.

특히, 2008년도에 들어 법제처가 역점적으로 추진하고 있는 국민불편법령 개폐사업은 ① 국민 생활 및 기업 활동 현장에서 불편과 부담을 주는지 여부, ② 지나치게 행정 편의적이거나 불합리한 사항인지 여부, ③ 정보화 시대에 걸맞지 않는 등 시대 변화에 뒤떨어졌는지

212) 입법의 간결성을 위해 준용, 약칭 등 입법 기술적인 사항*을 사용하는 경우가 많으나, 법령에서 준용이나 약칭을 많이 사용할 경우 일반국민들이 법령의 내용을 이해하기 힘들므로, 불필요한 준용이나 약칭의 사용을 줄일 필요가 있다.

* 준용(準用)은 같은 종류의 규정을 반복하지 않기 위해 사용하는 입법 기술로서, 거의 유사한 내용을 다시 일일이 규정하지 않아도 되는 장점이 있으나, 준용되는 규정을 다시 찾아가서 그 내용을 확인해야 하는 번거로움이 있고 준용한 내용을 제대로 이해하기 어렵게 하는 단점도 있다. 그리고 약칭(略稱)은 법령에서 반복해서 사용하는 문구나 단어 군을 맨 처음 나오는 조항에서 그 문구나 단어 군을 대표할 수 있는 문구나 단어로 줄여 간단하게 표시하는 방법이나, 일반국민은 그 약칭 자체를 잘 모르거나 어디에서 약칭을 했는지를 확인하기 힘들어 그 의미를 정확히 알기 어려운 점이 있다. 이에 관해서는 법제처, 앞의 책, 72-73. 참고

여부, ④ 포괄적·추상적으로 규정되어 있어 재량권 남용 소지가 있는지 여부, ⑤ 비현실적인 요건 등으로 실효성이 떨어지는지 여부 등을 일반적인 정비기준으로 삼고 있다. 이러한 정비기준들은 현행 법령이 시행된 이후 사후적으로 법령 정비 필요성을 판단하는 사후평가의 기준에 해당한다.

VI. 소 결

1. 입법 관련 평가제의 주요 내용 비교 및 평가기준의 통합

위에서 살펴 본 바와 같이 우리나라도 주요 각국의 입법평가제와 같은 입법 관련 입법평가제가 다양하게 도입되어 실시되고 있는데,²¹³⁾ 그 입법 관련 각종 평가제의 실무지침에 포함되어 있는 주요 내용과 평가기준을 요약하면 아래와 같다.

[표] 우리나라 입법 관련 각종 평가제의 주요 내용 비교

구 분	법안비용추계제도	부패영향평가	법령심사·정비	규제영향분석	성별영향평가
근 거	국가재정법 법제업무운영 규정	부패방지 및 국민권익 위원회의 설치·운영 에 관한 법률	정부조직법 법제업무 운영규정	행정규제 기본법	여성발전 기본법

213) 위에서 살펴 본 입법 관련 평가제 외에도 정책통계기반평가와 갈등영향평가를 들 수 있다. 정책통계기반평가(2008. 1. 1. 시행)는 중앙부처가 법령이 제정·개정되거나 새로운 정책과 제도를 도입하거나 종전의 정책과 제도를 변경하는 때에는 통계에 기반한 정책관리가 이루어질 수 있도록, 해당 법령의 제정 또는 개정을 통하여 도입되거나 변경되는 정책과 제도의 집행·평가에 적합한 통계의 구비 여부 등에 대한 평가를 통계청장에게 요청하도록 한 것이다. 그리고 갈등영향분석(2007. 2. 12. 시행)은 국가 등이 추진 또는 승인하는 공공정책이나 법령의 제정·개정 등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제 3 장 입법평가 제도화 논의

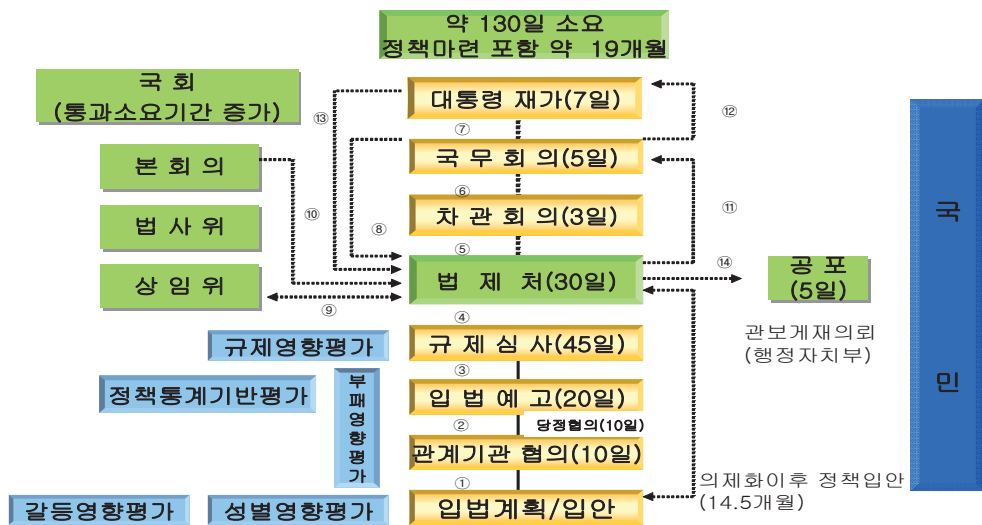
구 분	법안비용추계제도	부패영향평가	법령심사·정비	규제영향분석	성별영향평가
대 상	재정지출이나 조세감면을 수반하는 법령안	법령, 행정규칙, 자치법규	법령안, 법령	법령, 행정규칙, 자치법규	법령, 정책
평 가 주 체	입안부처 작성 검증 체계 미흡	입안부처 작성 국민권익위 평가	법제처	입안부처 작성 규제위 심사	입안부처 작성 여성부 분석
기 준	재정 및 예산소요의 적정성	재량의 적정성, 준수의 용이성, 절차의 투명성 등 9개 기준	필요성, 정당성·법적합성, 조화성, 명료성, 실효성 등	중요규제 : 20개 항목 비중요규제 : 5개 항목	성차별성, 정책결정 과정 및 예산편성의 양성평등 등
중 점 사 항	5년 동안의 재정 소요 비용	부패 유발 요인과 재량행위 투명화	헌법, 상위법, 타법과의 모순·충돌 여부	규제 필요성과 비용편익분석	양성평등에 미치는 영향
평 가 지 침	-	부패영향 평가지침	법령입안 심사기준	규제영향 분석지침	성별영향 평가지침
입 법 평가제 와 의 관 계	사전평가적 성격	사전·병행·사후평가적 성격 모두 보유	사전·병행·사후평가적 성격 모두 보유	사전·병행·사후평가적 성격 모두 보유	사전·병행·사후평가적 성격 모두 보유
개 선 방 향	비용 추계의 객관화·합리화 필요	통합된 입법평가제에 포섭	현행 유지	비용편익 산정의 과학화	통합된 입법평가제에 포섭

이러한 입법 관련 각종 평가제는 정부입법과정에서 각 영역별 입법 내용을 개선하는 도구이고, 각 평가를 통한 정보를 기초로 이해관계자나 관련 단체의 의견을 반영하는 등 의사결정의 민주화에도 기여하며, 정책과 법령의 질을 높이는데 일정한 기능을 하고 있다.²¹⁴⁾

그러나, 이러한 각종 평가제들은 각 평가주체들이 필요에 의해 정책 방향에 따라 독자적인 평가시스템을 수립하여 시행하여 왔기 때문에, 부패영향평가, 법령안 입안심사기준 또는 규제영향평가 등 상호 간에 평가기준과 평가대상이 중복되거나 혼재되어 있고 각종 평가 간 상호 연계성이 부족하여 정부입법과정상 비효율성이 발생하고,²¹⁵⁾ 법령(안)이 왜 필요한지와 그에 따른 전반적인 영향에 대해 체계적으로 평가하는 시스템이 미흡한 문제가 있다. 나아가 지금처럼 입법 관련 각종 평가제가 양적으로 늘어감에 따라 오히려 각종 평가가 형식적으로 이루어지거나 평가가 제대로 되지 않고 있는 상황이다.²¹⁶⁾ 즉, 입법평가의 기준에 해당하는 많은 요소들이 복잡한 체계를 형성하면서 여러

214) 박균성·김재광. 앞의 논문. 64p

215) 입법 관련 각종 평가가 아래와 같이 정부입법과정을 복잡하게 만들고 입법을 지연하는 등 입법의 효율성을 떨어지게 하여 입안부처의 부담이 증가할 뿐만 아니라 입법비용이 직·간접적으로 증가하고 있는 문제가 있다.



216) 박균성·김재광. 앞의 논문. 64p

차례 평가되고는 있으나, 실질적이고 체계적인 평가는 이루어지지 않고 있는 상태이다.

따라서 각 평가제에 따라 평가기준을 각기 따로 적용하여 개별적으로 평가할 것이 아니라, 법령이 미치는 각종 영향을 상호 관련지어 고려할 수 있도록 포괄적인 기준에 따라 법령(안)에 대한 종합평가를 실시하여야 한다.²¹⁷⁾

법안비용추계는 국가재정 소요에 대한 평가인바, 규제영향분석의 비용편익분석에서 비용 산정 시 국가재정이나 예산을 포함하여 평가하면 될 것이다. 또한, 부패영향평가나 성별영향평가의 기준은 입법이 미치는 다양한 영향에 대한 종합적인 평가를 통해 부패 및 양성평등에 대한 실제적인 영향을 더 잘 파악할 수 있으므로 종합적인 입법평가의 하나의 기준으로 포섭하면 될 것이다. 그리고 규제영향평가는 다양한 평가기준을 포함하고는 있으나 실제 비용편익에 대한 분석이 중심이 되고 있고 그 비용편익에 대한 분석은 객관적인 통계자료에 근거하기 보다는 정성적인 평가 수준에 그치는 경우가 많은바, 평가전담조직을 설치하여 다양한 평가기준에 대한 실제적인 평가를 통해 법령을 평가함으로써 새로운 평가기법의 개발을 촉진할 뿐만 아니라 평가의 개관성과 전문성을 높일 필요가 있다.

한편, 사후평가는 현행 법령에 대하여 성별영향, 부패영향, 규제영향 등의 평가를 행하고, 법령정비과정에서 문제점 분석 등을 행하고는 있으나, 입법과정에서의 사전·병행평가에 대한 관심에 비하면 사후평가에 대한 관심은 훨씬 부족한 편이다. 주요 각국과 같이 앞으로는 현행 법령에 대하여 법령이 실효성이 있는지, 입법목적을 달성하고 있는지, 부작용은 없는지 등 다양한 평가기준에 따라 체계적으로 검토·분석하고, 그를 통하여 법령을 정비해 나가는 시스템을 마련할 필요가 있다.

217) 이와 같은 취지로 최윤철. 앞의 글. 147p

이와 같이 입법 관련 각종 평가의 기준들을 통합하여 입법평가를 실시하려면 먼저 입법평가를 실시하는 목적과 그 대상을 선정하는 기준을 명확히 하고, 입법평가를 전담할 독립적이고 중립적인 평가조직을 설치하며, 입법평가를 위한 통계자료와 관련 기초 자료를 구축하여 입안부처와 평가전담조직이 관련 자료를 공유하고 활용할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 그리고 입법평가를 실시하는데 필요한 실무 지침을 마련하여 입법평가의 실행에 필요한 정보와 자료를 알기 쉽게 제공함으로써 입법평가가 원활히 수행될 수 있도록 지원하여야 한다.

2. 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가

우리나라는 앞에서 살펴본 바와 같이 입법 관련 각종 평가제의 실시를 위한 실무지침서를 마련하여 두고 있는데, 그 실무지침서에 포함된 사항을 요약 정리하면 아래와 같다.

[표] 우리나라의 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가

평가 종류	실무지침서 포함사항	비 고
규제영향평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제심사 절차 매뉴얼: 규제심사 프로세스 전반에 관한 설명(입안부처) ■ 규제심사 실무검토 매뉴얼: 규제심사안건의 타당성 검토에 필요한 사항(심사자) ■ 규제영향분석지침 등 참고자료: 규제영향분석서 작성요령, 작성사례 등 참고자료 	입안자, 심사자, 자료 작성으로 구분하여 구체적인 지침 제시
성별영향평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가제도에 관한 개요 ■ 그간의 추진 경과 ■ 해당 연도 평가추진계획: 성별영향평가에 관한 일반적인 사항 및 평가계획서·결과보고서 등 작성 요령 	평가제에 관한 일반적인 사항 위주로 제시, 실무 사례 제시 미흡

평가 종류	실무지침서 포함사항	비 고
부패영향평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가제도에 관한 개요 ■ 평가체계: 운영기관, 대상, 기준과 절차, 평가 사후관리 등 ■ 평가 자료 작성요령: 기초자료·세부자료 작성 요령, 자체평가 요령, 등 별첨 	평가제의 주요 내용과 자료 작성방법을 사례를 들어 알기 쉽게 제시

그러나, 입법 관련 각종 평가를 총괄하는 부처는 그 평가제에 대한 법적인 근거를 마련하는데 우선을 두고 그 평가를 실시하는데 필요한 구체적인 실무지침은 나중에야 제공됨으로써 각 평가제도가 도입된 이후에도 평가가 제대로 실시되지 않거나 해당 평가제도가 정착되는데 많은 시행착오를 거친 바가 있다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 평가기준을 통합하여 포괄적인 입법평가를 도입하려면 통합 입법평가제에 대한 이해를 넓히고 제도의 신속한 정착을 위하여 먼저 평가실무지침서를 마련하여 평가 관련 담당공무원들에게 제공하고 그 내용에 대한 교육을 실시할 필요가 있다.

나아가 다양한 기준을 적용하여 종합적인 입법평가를 실시하려면 현행 입법 관련 평가와 같이 특정 기준에 대한 평가와 달리 보다 과학적인 방법에 따라 전문적인 평가를 수행해야 하고 그 평가 방법과 절차 등이 보다 다양하고 복잡할 수 있으므로, 입법평가에 관한 실무지침은 다양하고 풍부한 사례와 모범적인 사례를 들어 이해하기 쉽고 알기 쉽게 만들어야 한다. 이를 위해서 입법평가제를 시범적으로 운영하고 그를 통해 축적된 경험과 지식이 실무지침을 마련하는데 반영되도록 하여야 한다.

특히, 입법평가 담당 공무원들이 다른 사회과학 학문의 과학적 연구 방법인 평가방법을 알고 있는 경우는 드물 것이고, 그러한 평가방법에 관한 내용이 이해하기 어려우므로, 입법평가 실무지침서에는 각종

평가방법과 기법에 관해서는 어느 수준의 평가방법과 기법을 적용할 것인지와 어떤 평가방법이 있는지 등에 대한 개괄적으로 설명을 제공하는 것이 바람직하고, 그러한 각종 평가방법에 관한 세부 내용은 구체적인 사례를 통하여 알기 쉽게 설명하는 방식의 별도 책자를 편찬하여 미리 입법평가 담당 공무원들에게 제공하고 그에 대한 교육을 실시할 필요가 있다.

제 2 절 입법평가 제도화의 방향성

입법평가제도가 선진 각국에서 비교적 성공적으로 운영되는 제도라고 하지만, 입법환경과 평가·분석에 관한 인식이 매우 다르고 현실적으로 관련 전문성이 낮은 우리나라에 그 입법평가제도를 도입한다면, 입법평가에 대한 국가적인 관심과 치밀한 사전적인 준비와 노력이 없이는 성공적으로 정착하는 것이 매우 어렵다고 본다.

이렇게 보는 것은, 나라마다 정치 형태는 물론 입법과 관련된 법체계 및 입법환경, 입법자 등 입법에 관여하는 사람의 인식 등이 크게 다르고 우리나라의 경우 그러한 제도적 특색과 인식이 두드러지는 편이기 때문이다.

또한 사실 입법평가 적용이 일반화된 선진 각국에서조차 입법평가의 개념이 명확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 개별법에 대한 입법평가에 있어서 유형별로 어떠한 기준과 방법론적 기법이 적용되어야 하는지에 대해서도 논란이 적지 않은 상황이기 때문이다.

우리나라의 경우 그동안 입법 자체가 엄밀한 분석없이 정치적 판단에 따라 이루어지는 경우가 많고 특히 각종 평가제도의 운영 현실을 보면, 계량적인 비용편익분석을 토대로 하는 객관적이고 과학적인 평가에 대해 불신이 있고 이를 수용하려는 태도도 갖추어지지 않은 경우가 많다는 점을 고려해야 할 것이다.

이렇게 입법평가 적용의 과정에서 애로가 있지만, 우리나라의 경우 법규범과 관련해서 발생하는 부작용과 문제점 그리고 입법평가제도가 갖는 유용성을 함께 고려하면 우리도 하루빨리 이 제도를 도입해야 할 것으로 보인다.

앞에서 보았듯이 각국의 입법평가제도의 추진 경위와 우리나라의 입법 현실, 입법평가 자체의 제도적 한계점 등을 아울러 고려하면서 이 제도를 우리 실정에 맞게 조정하고 보완하여 도입한다면 규범의 홍수와 문제 법령으로 인한 여러 가지 병폐를 없앨 수 있는 획기적인 계기가 될 수 있을 것으로 본다.

이를 위해서 입법과 관련된 각 기관이 입법평가 적용의 필요성을 제대로 인식하고, 입법과 관련된 평가·분석 전문가를 양성하는 데에 관심을 기울여야 한다. 특히 로스쿨 제도가 도입된 것을 계기로 법학 교육에 있어서도 입법평가 등을 포함한 입법 관련 교육이 보다 활성화되도록 해야 한다.

무엇보다도 입법평가제도를 성공적으로 운영하고 있는 유럽 각국과 미국 등의 입법평가 사례를 중심으로 우리와의 비교연구를 통해 우리의 실정에 맞는 방향으로 이 제도의 구체적인 틀을 마련해 나가는 것이 중요하다고 할 것이다.

I. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화

입법평가 적용 단계에서 중요한 사항은 입법평가가 과잉 규범화의 폐해를 방지하면서 ‘좋은 법률’을 만들고 유지하기 위한 가장 과학적이고 체계적인 방안이라는 점이 일반적으로 인식되고 그 공감대가 폭 넓게 형성되어야 한다는 것이다.

입법평가제도에 대해서 우리나라의 경우에는 아직도 전문적이고 과학적인 분석이 어렵다고 보는 견해가 있는가 하면, 입법평가 적용으

로 입법절차가 복잡해질 것이라고 보면서 그것이 시기 상조라는 인식이 있다. 따라서 입법평가제도의 본질과 내용에 대해서 우선 정확한 정보의 전달과 홍보가 이루어질 필요가 있다.²¹⁸⁾ 이와 동시에 입법평가 적용으로 기대되는 사항이 보다 현실감 있게 충족될 수 있도록 우리 현실에 맞는 제도 도입에 관한 전문적인 연구가 필요하다. 그 과정에서 독일 등 선진 각국의 경험 및 연구와 최근 한국법제연구원을 중심으로 한 그동안의 연구 결과를 체계화하여 입법평가의 제도화에 적용하는 노력이 필요하다. 우리나라의 경우 입법평가 적용으로 어떤 효과를 기대할 수 있는 것인지를 생각하면서 그 도입 배경 및 필요성을 분명히 할 필요가 있다. 특히 연구 과정에서 입법평가제도가 좋은 법을 만들기 위한 만능의 도구가 아니고 현실적으로 여러 가지 한계가 있다는 점도 분명하게 인식할 필요가 있다.

또한, 우리의 입법 현실에 맞는 입법평가의 기준과 수단 및 방법을 마련하는 데에도 주력해야 하며, 효율적인 제도 운영을 위한 세부적인 실무지침서를 마련하여 시범적인 입법평가 적용을 시도하는 등 입법평가제도의 틀을 잡아 가려는 노력이 선행되어야 한다. 그런데 이러한 노력은 관련 연구원은 물론 학계와 관계기관 등 실무계의 유기적인 협력하에 서로 공감하는 목표를 갖고 긴밀히 연계하면서, 성공적인 입법평가 적용을 위한 각각의 분담된 노력이 필요하다.

그런데 현실을 보면, 우선 입법평가제도를 제대로 이해하는 사람이 별로 없을 뿐만 아니라, 입법 분야에서 우리의 인식도가 매우 낮은 평가·분석과 관련된 업무를 도입하는 정도로만 이해하는 사람이 적지 않다는 것이다. 따라서 입법평가제도가 우리의 실정에서 꼭 필요하다고 인식하고 그 도입이 필요하다고 보는 사람이 많아져야 하고,

218) 법제처에서는 입법평가제도의 개요와 도입과 관련된 쟁점 등이 제도와 관련된 일반 정보에 대해서, 2008년 9월 24일에 개최된 정부입법 자문위원회에 보고 사항으로 위원들에게 설명하고 도입 방향 등에 관한 의견을 수렴한 바가 있다.

동시에 관련 기관과 연구원 등에서 이 제도의 현실적 도입을 전제로 한 심도 있는 연구·검토가 진행되어야 한다.

또한 이러한 과정을 거치면서 이 분야에 대한 관심이 높아지고 전문가가 양성될 수 있도록 하기 위해서는 로스쿨은 물론 공무원 교육 훈련기관 등에 입법평가와 관련된 전문 과정을 개설하여 운영할 필요가 있다.

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

따라서 현재의 단계에서는 우선 우리 실정에 맞는 도입 방향을 설정한 후 입법평가 적용을 위한 청사진을 마련하고 상당한 기간에 걸쳐 관·학·연 간의 협력 연구·검토가 진행되도록 해야 한다.

그리고 이와 병행하여 입법평가 적용의 필요성 등에 대해 공감대를 넓히면서 관련 전문가를 육성하는 노력을 기울일 필요가 있다. 결국 이러한 노력의 정도에 따라 결국 입법평가제도의 전면적인 적용 시기가 앞당겨 질 수 있고 성공적인 입법평가 적용이 가능하게 될 것이다.

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

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

Ⅱ. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련

1. 과학적·분석적 접근의 강화

입법평가제도가 입법의 품질을 보장할 수 있는 신뢰성 높은 도구가 되기 위해서는 입법평가의 과정에서 과학적이고 객관적인 분석의 비중을 높여가야 한다. 특히 입법의 효과와 입법에 따른 모든 비용 등을 가급적 수치로 계량화하는 노력이 강화되어야 한다.

그런데 입법과 관련된 투입과 산출을 정확하게 계량화 한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제인데, 그렇다고 하여 평가기준에 따른 계량화를 포기해서는 안 되고 계량화할 수 있는 부분을 최대한 구분해서 가능한 부분은 계량화하고, 계량화할 수 없는 부분에 대해서는 누구나 공감할 수 있을 정도로 합리적으로 정성 평가 사항을 기술하는 등 치밀한 평가 전략이 마련되어야 한다.

가장 경계해야 할 사항은 분석 결과의 수치화는 그 분석 과정에서 조작(操作)에 의해 얼마든지 분석자의 입맛대로 조정을 할 수 있다고 생각하는 것이다.

현실적으로 규제비용 개념을 산출하는 경우를 예로 들면, 계량화가 가능한 부분인데도, 그에 대한 인식이 부족하거나 의도적으로 비용

개념에서 제외하는 경우가 많다. 규제 설정의 타당성과 규제의 적정성을 평가하는데 있어서, 헌법재판소는 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 갖추어야 하는 것으로 보고 있다. 이는 불가피하게 규제를 도입하는 경우에도 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다는 것이다.

이러한 판단을 위해 중요한 것은 규제 도입에 따른 비용을 정확하게 계산하는 것이다. 모든 규제는 국민경제적 비용을 유발하는데, 그 경제적 비용에는 규제 집행 비용 외에 피규제자의 규제 준수 비용과 그 밖의 부작용 비용 등이 모두 포함되어야 한다는 것이다.

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

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

문제는 이러한 부분이 현재에는 소관 부처의 판단에 따라 좌우되고, 이러한 문제점이 입법과정 중 중요한 문제라고 지적하는 체계가 마련되어 있지 않다는 것이다.

한편, 규제와 관련해서 기본권 제한 사유에 대한 잘못된 판단도 유사한 사례라고 할 수 있다. 「헌법」에서는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있도록 하고 있다(제37조제2항). 여기서 ‘질서유지’란 결국 공공의 안녕 질서를 말하는 것으로 헌법의 기본질서 유지 외에 타인의 권리 유지와 사회의 안녕(공공)질서 유지 등이 포함되어 있다. 그리고 질서유지를 위해 기본권을 제한할 경우에는 소극적인 현존(現存) 질서유지를 위해서만 제한할 수 있고 적극적인 복리증진을 위해서는 제한할 수 없다고 하겠다.

그런데 현존의 질서유지를 위한 규제라고 할지라도 구체적 내용을 보면, 합리적이지 않은 경우가 많다. 예를 들어, 소방·방재 부문의 규제를 보면, 규제의 도입 당시에는 안전성 확보를 위한 최소한의 규제요건이 부여되어 도입되는 듯하지만, 사실은 그 규제의 도입 당시부터 안전에 대한 과도한 우려가 포함된 정도의 기준이 도입되는 경우가 많고, 심지어 안전성과는 별 관계없이 규제를 위한 규제요건으로서 존재하는 경우도 없지 않다. 문제는 그렇게 과도하게 규제하는 내용을 포함하고 있지만, 현실적으로 그러한 과도한 법령으로도 안전을 충분히 확보할 수 없다는 것이며, 새로운 환경이나 기술개발에도 신속하게 부응하지 못하는 경우가 많다는 것이다.

이러한 경우에는 불합리한 규제가 되어 국민을 불편하게 하고 기업과 영업소 등에 큰 비용 부담을 안기게 되므로, 현실적으로 문제가 되는 상황을 중심으로 적정한 규제 대상을 설정하는 방식으로 규제제도를 유연하게 운영하는 방향으로 안전이나 환경 등의 규제가 개선될 필요가 있다.

한편, 기본권은 공공복리를 위해서도 제한될 수 있는데, ‘공공복리’는 현대적 복지국가의 이념을 구현하는 적극적인 의미를 갖고 있고 기본권 상호간의 충돌을 조정하여 각자의 기본권을 최대한 보장하는 사회정의의 원리라고 할 수 있다. 이러한 공공복리 중 사회적 복지에 는 일반 국민의 건강 증진이나 생활 안정 등이 포함되는데, 공공복리를 위한 기본권 제한은 적극적인 복지 향상을 위한 것이기는 하지만, 그 개념을 오해하여 공무 수행상의 편의를 도모하기 위한 것으로 보아서는 곤란하며, 가급적 제한적으로 해석되어야 할 것이다.

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

우리나라의 경우 그동안 입법의 사후적 평가와 개선 작업이 효과를 거두지 못했던 것은, 그 필요성을 인식하지 못했거나 종합적인 추진 노력이 없어서가 아니다. 문제는 개선 의견에 대해 추진 여부 자체가 사실상 소관 부처에 달려 있었기 때문이었다.

일반적으로 각 부처는 소관 업무이기 때문에 신속한 추진보다는 우선 안전이나 환경·건강 등 불명확한 공익을 사유로 중장기적 검토나 용역 등의 연구를 한 후 신중하게 추진을 검토하겠다는 점을 내세우고, 그렇게 하다가 결국 추진이 흐지부지하게 되는 사례도 많았던 것이다.

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

그러나 앞으로는 과학적이고 분석적인 접근을 통해 보다 합리적이고 전문적으로 비용 등의 분석이 이루어지도록 하기 위해 독일과 네덜란드 등에서 활용되고 있는 표준비용모델²¹⁹⁾을 작성하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다.

2. 입법평가 관련 전문 인력의 육성

성공적인 입법평가 적용을 위해 현재로서 가장 필요한 부분은 입법평가를 수행하는 전문 인력의 확보이다. 문제는 입법평가가 법학이나 입법 전문성만으로는 수행하기가 어렵다는 것이다. 입법평가의 범위에는 불가피하게 정책에 대한 평가도 포함되므로, 법학이나 입법학 외에도 행정학·정책학·경제학 등 다양한 분야의 경험과 균형 감각을 가진 전문가의 참여가 필요하다.

따라서 과학적이고 종합적인 입법평가를 할 수 있으려면 입법평가와 관련된 교육 인프라를 확충하고 전문적인 교육 프로그램을 통해 종합적인 입법평가 전문가 양성 방안을 마련하고, 충분한 교육이 이루어지도록 사전에 많은 배려가 필요하다. 이를 위해 법제처 같은 곳에서 가칭 ‘법제교육원’ 같은 교육기관을 설립하여 정책과 법제를 모두 잘 아는 전문가로 강사진을 구성하고, 좋은 법령을 만들고 유지하기 위한 입법기술과 입법에 대한 평가·분석 능력을 높이는 교육을 실시하는 방안도 고려해 볼 만하다.

아울러 규제 및 공공정책 등 입법평가 관련 분야 간 학제적 연구와 전문가 양성이 이루어지는 전문기관과 이러한 문제에 관심을 보이는 법무법인이 많아져야 하며, 정부 각 부처에서도 적어도 주요 법률의 소관 정책 부서에서는 이와 관련된 실무 전문가가 배치될 수 있도록

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

소속 교육훈련기관 등에서 분야별 입법평가 관련 프로그램을 개설하는 등 입법평가 교육의 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

이 제도가 성공하기 위해서는 각 부처에서 법령안을 입안하는 초기 단계에서부터 입법평가에 관한 인식과 지식이 풍부한 전문가의 역할이 있어야 하기 때문에 양성된 외부 전문가가 각 부처의 입법평가 관련 전문가로 적극적으로 충원될 수 있는 여건도 마련되어야 한다.

한편, 입법평가와 관련된 전문 인력을 육성하기 위해 2009년 3월에 출범하는 각 로스쿨에서 입법과 관련된 부문으로서 입법평가 업무의 수행과 관련된 교육을 하는 것이 필요하다. 현재로서는 ‘법제실무’ 등 입법과 관련된 부분이 로스쿨 입학과 관련된 시험 과목에서 이미 빠져 있고 각 대학별로 큰 관심이 없는 것 같은데, 이는 입법학을 크게 중시해 오지 않은 우리 법학계의 상황을 보면 당연한 것이라고 할 수 있다.

그러나 로스쿨을 유치한 각 대학에서 2007년 11월 법제처²²⁰⁾ 등과 ‘로스쿨 설치 대학들과의 협정서(MOU)’를 체결하여 법제실무 관련 정규 과정의 개설과 강사지원, 인적 교류 및 정보 교류 등을 하기로 하고 있으므로, 그 과정에서 입법평가에 관한 체계적 교육 시스템을 갖출 수 있도록 법제처에서 교육 프로그램을 마련하는 등 상당한 노력이 필요할 것으로 본다.

Ⅲ. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성

1. 국가적·거시적 관점의 적용 고려

입법평가를 총괄하는 전담기관과 입법평가의 유형 및 대상 등을 결정하는 데에 있어서, 현실적으로는 단계적인 시행을 위해 제한된 제도 운영을 할 수 있겠지만, 적어도 제도 도입의 전략을 짜는 시점에

220) 법제처의 경우 2007. 11. 27. 12개 대학과 협정을 체결한 바가 있다.

서는 국가적이고 거시적인 관점에서 보다 큰 틀의 제도화를 고려할 필요가 있다.

먼저 입법평가를 총괄하는 전담기관을 두는 문제는 다음과 같은 상황을 고려해 보면, 그 타당성이 인정된다.

상위 개념의 통합 입법평가제도를 도입하는 문제는 각 기관의 소관 업무를 조정하는 것과 관련되는 사항이기 때문에 입법과 관련이 있는 기관 간의 관심과 지원·협력이 없이는 원활하게 해결될 수가 없다. 정부입법의 과정에서 사전적인 입법평가의 하나라고 할 수 있는 현행 각종 영향평가의 경우 각각 개별 법률에 근거하여 하나의 부처나 기관이 그 업무를 주관하고 있고, 그 소관 부처나 기관의 입장에서는 그 영향평가 업무를 가장 전문적으로 잘 수행하고 있다고 판단하고 있기 때문에 전체적인 시각에서 그 업무들을 통합하거나 조정하는 것이 쉽지 않을 것이기 때문이다.

또한, 사후적인 입법평가의 하나로서 법제처가 주관하고 있는 국민 불편 법령 등의 법령정비 사업에 있어서도 법령을 정비한다는 것이 불가피하게 정책과 관련되는 부분이 많기 때문에 각 소관 부처에서는 그 부처에서 자체적으로 판단하여 추진할 사항이라고 주장하거나 법제처가 이 업무를 총괄하는 것에 대해 권한의 범위를 넘는 문제를 제기하는 등 반발이 없지 않은 것으로 보인다.

입법평가적 성격을 가진 이러한 업무와 관련하여 이렇게 각 기관 차원의 의견이 제시되면서 이견이 있을 수 있는 것은 입법평가제도와 유사한 현재의 제도들이 각 기관 수준의 하위 입법평가적인 수준에 머물고 있기 때문인 것으로 보인다.

즉, 부처 단위의 입법평가제도로는 입법 전체의 관점에서 검토·분석이 어렵고 각 기관 소관 업무의 관점에서 접근을 하기 때문에 불가피하게 기관의 권한을 중심으로 한 충돌이 있게 되는 것이다. 이와 같은 문제는 한 단계 높은 차원의 체계적인 입법평가제도가 아직 우

리나라에 도입되어 정착되지 못한 데서 비롯되는 것이라고 여겨진다.

그런데 입법평가제도를 도입하면서 관련 기관이 그 기관의 관점에서 입법평가제도의 도입 자체를 반대하거나 도입하는 내용에 대해서 이견을 제시한다고 해서, 제도의 기본적인 체계를 제대로 만들지 못하고 적당한 선에서 타협하게 되면 입법평가제도는 그 기본적인 체계의 불완전성으로 인해 많은 부작용이 발생할 수 있다.

따라서 입법에 대한 종합적인 평가를 위해서는 이를 전담하여 체계적으로 관장하는 기관을 두는 문제를 검토할 필요가 있다.

물론 종합적으로 관장하는 기관을 두고 광범위한 기준에 따라 포괄적으로 평가를 하려면, 객관적 분석 기법 등이 발전하지 못한 우리의 현실에서 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 평가가 형식화될 우려가 있기 때문에, 비용편익분석 등에 중점을 두면서 각 전문 분야별로 나누어 영향평가를 실시하는 것이 더 효율적이라는 주장도 있을 수 있다.

그러나 입법과 관련하여 시행 중인 현재의 각종 영향평가제도는 개별법에 근거하여 특정 분야를 중심으로 기관별로 실시하는 평가로서 입법의 필요성과 실효성 등에 대한 총괄적이고 분석·검토가 수반되지 않아 법제처에서 수행하는 법령심사²²¹⁾ 외에는 종합적인 관점에서 법령 자체에 대한 평가는 이루어지지 못하고 있다.

입법평가 총괄기관은 그 명칭을 가칭 입법평가원으로 하든 입법평가심의위원회로 하든 개별 부처나 그 소속이 아닌 국무총리 소속의 중립적이고 독립된 기관으로 설립하는 것이 바람직하다.

이와 같이 입법평가제도를 도입하면서, 일부 부처나 기관의 입장에서 이 제도를 도입할 것이 아니라 국가 전체적인 관점에서 이 제도를 종합적으로 책임지고 운영하는 기관을 두고 이 제도의 필요성과 기대

221) 법제처의 법령심사도 정책이 결정되어 최종적으로 법제화된 상황이기 때문에 입법평가의 차원에서 입법 자체의 추진 여부까지 결정할 수 있도록 하기 위해서는 입법과 관련된 현행의 제도를 근본적으로 개선할 필요가 있다.

효과를 고려하면서, 그 대상을 어떻게 하고 현행의 유사 제도들은 어떤 방식으로 조정할 것인지에 대한 심도 있는 검토가 병행되어야 할 것이다.

다음으로, 입법평가제도의 도입 유형과 관련해서는, 입법평가제도를 도입하면서 사전적 입법평가나 사후적 입법평가를 분리해서 고려하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 왜냐하면 입법평가제도가 도입된 이후 현실적인 제도 운영에 있어서 사후적 입법평가를 하면서 입법 목적의 달성도나 실효성 등을 평가할 때에 사전적 평가기준에 따라 평가한 결과가 있어야, 시행되고 있는 법령의 유지, 개선 또는 폐지 등에 대한 판단을 정확하게 할 수 있기 때문이다. 또한, 사후적 입법평가의 결과가 추후 같은 법령이나 규정의 사전적 입법평가에 충실하게 환류(還流, feed-back)되어 서로 유기적으로 연계되어 운영되어야 내실있는 입법평가제도의 운영이 가능하기 때문이다.

이런 점들을 고려하면, 입법평가제도가 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 입법 시기별로 어느 한 부분의 입법평가제도만을 도입하는 것 보다는 사전적·사후적 입법평가를 모두 포함하는 입법평가제도를 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

세 번째로, 입법평가의 대상을 결정하는 데에 있어서도, 다음과 같은 상황을 보면 보다 국가적·거시적 관점에서의 입법평가 적용이 요구된다.

지난 17대 국회의 법률안 처리 실적을 보면, 의원발의 법률의 발의 건수가 매우 많아지고 있으며 그 가결률도 점점 높아지고 있다. 이러한 상황에서 입법평가 적용을 처음부터 정부입법에 한정하여 검토하는 것은 바람직하지 않다.

현실적으로 최근의 사례를 보면, 국가에 과도한 재정적 부담을 지우거나 특정의 집단 또는 지역을 위한 입법으로 종종 문제가 되거나, 절차적인 신중성이 부족한 것으로 인해 입법평가를 할 필요성이 더욱

큰 것으로 인정되고 있는 것이 바로 의원발의 법률이기 때문이다. 따라서 입법평가제도를 도입하면서 현실적으로는 정부입법을 우선적인 적용 대상으로 할 수도 있겠지만, 일단 입법평가 적용을 위한 연구·검토의 단계에서는 의원발의 법률안에 대해서도 입법평가를 실시하는 것을 염두에 두고, 정부입법에 대한 분석 등과의 균형 문제와 국회에서의 전담기관 등 입법평가 체계의 구축 문제 등을 고려하여 입법평가제도를 설계해 나가는 것이 이 제도의 실효성을 높이기 위해 필요하다 하다고 할 것이다.

물론, 입법평가를 위한 단일의 근거 법률이 마련되는 경우에는 의원발의 법률도 당연히 입법평가의 대상으로 논의될 것이다. 그렇지만, 정부입법과 관련된 하나의 법률을 제정하면서 그 일부분으로 그 근거를 마련하는 경우에는 의원입법이 포함된 통합된 제도로서 제도를 설계하기가 어려울 것이기 때문에 이러한 경우에는 국회 관련 법에 정부입법과 유사한 의원입법 관련 입법평가제도의 근거를 두어야 할 것이다.

2. 전담기관 등 평가 실시의 주체

입법평가를 체계적이고 전문적으로 수행하기 위해서는 적어도 제도 도입의 초기 단계에서는 입법평가제도를 총괄하여 운영하는 전담기관을 두는 것이 필요하다. 이 전담기관의 설치와 관련해서는, 국가기관 중 어디에 둘 것인지(행정부, 입법부 또는 외부의 독립적인 기관 등), 행정부에 둔다면 구체적으로 부처 중심으로 할 것인지 별도의 담당 기관이나 위원회 등(이 경우에도 기존의 법제 기관 또는 위원회가 수행할 것인지)에 둘 것인지, 입법부에 둔다면 위원회를 별도로 둘 것인지 다른 형태의 부속기관 등으로 할 것인지 등을 결정해야 하는 문제가 있다.

정부에 입법평가제도가 도입되는 경우 법령안 주관기관인 ‘각 부처’에서 법령안을 입안할 때부터 입법평가의 평가 기준과 기법을 적용해

야 하겠지만, 무엇보다도 입법평가를 주도적으로 수행하는 기관을 두어 입법평가 업무를 전반적으로 지도하면서 전문적이고 효율적으로 시행되도록 관리할 필요가 있다.

사실 전담기관 설치와 그 형태의 결정은 입법평가제도를 도입하는데 있어서 매우 중요한 쟁점 중의 하나로서, 외국의 사례를 분석·검토한 후 우리 실정에 맞는 가장 이상적인 기관이 설치되도록 신중하게 접근해야 할 문제이다.

여기서 중요한 것은 전담기관을 설치한다고 해서 이 업무의 중요한 부분인 분석·검토 업무 전부를 이 전담기관에서 담당해야 한다는 것은 아니다. 물론 그런 방향으로 전담기관을 설치·구성할 수도 있겠으나, 입법평가 업무의 전문성과 방대함을 고려하면, 전담기관은 전반적인 제도의 운영을 책임지는 기관으로 하고, 실제 입법평가를 위한 분석·검토 업무는 각 부처·기관과 전문성을 갖춘 민간의 전문기관이 일정 부분씩을 균형있게 분담하는 체계로 입법평가 시스템을 구성하는 것이 바람직할 것으로 본다.

그 밖에도 이 전담기관의 형태와 권한 등이 구체적으로 어떻게 될 것인가는 입법과정에서 입법평가가 어떠한 비중을 갖고 제도화되는가와 평가 결과에 대해서 어떤 기속력을 부여하느냐 등에 달려 있다고 하겠다.

여기서 사전평가와 사후평가의 경우 평가의 절차와 대상 등이 다르므로 평가 체계도 서로 다르게 구성하는 방안도 고려해 볼만하다. 이 방안은 사전평가의 경우 해당 법령의 소관 부처인 정부의 각 부처에서 입법평가 전담기관의 지원을 받아 1차적으로 사전평가를 한 후 전담기관의 검증을 받고 법제심사 기관에서 종합적이고 최종적으로 다시 확인하는 방안이다. 물론 그 과정에서 일정한 요건에 해당하는 경우에는 전문기관에 입법평가 관련 검토를 받도록 하고, 전담기관의 검증 과정이나 법제심사 기관의 확인 과정에서 필요하다고 판단되는

해당 법령 전체 또는 필요한 부분에 대해서도 전문기관의 검토를 받도록 할 수 있을 것이다. 사후평가의 경우 그 성격상 현실적으로 문제가 있는 법령에 대해서도 소관 부처가 스스로 폐지하거나 개정해야 한다는 의견을 내는 데에는 중립성 확보의 곤란 등 여러 가지 어려움이 많으므로, 전담기관이나 법제심사 기관처럼 중립성과 독립성을 갖춘 기관에서 보다 주도권을 갖고 추진하는 방안이 필요하다. 물론 소관 부처가 스스로 평가한 사항에 대해서는 사전평가와 같은 절차를 통해서 확인하도록 해야 할 것이다.

그런데 전담기관의 설치에 새로운 인력과 조직이 필요로 하고 중앙행정기관 간의 권한 조정이 필연적으로 따르게 되므로 기존의 영향평가 등을 담당하고 있는 기관이나 법령안 소관 부처에서 법령과 정책의 추진 권한과 입법의 효율화 등을 사유로 반대를 할 수도 있다고 하겠다. 물론 전담기관의 설치 없이 각 부처나 기관이 자체적으로 입법평가를 실시하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 각 부처나 기관의 경우 입법평가에 관한 전문성이 부족할 뿐만 아니라 소관 법령에 대해 관대하게 평가를 하는 경향이 있다는 점 등을 고려할 때, 우리나라의 경우에는 전담기관을 설치하여 업무를 총괄하도록 하는 한편, 전문적인 입법평가 업무 자체는 훈련된 전문가로 구성된 전문기관을 지정해서 그 전문기관에서 수행하는 방식이 보다 효율성이 높을 것이라고 판단된다.

이 경우 전담기관에서는 전문기관의 평가 결과를 토대로 종합적으로 판단하고 종합적인 법제심사 기구에서 법령심사와 병행하여 그 타당성을 정부 내에서 최종적으로 검증하는 방식이 우리의 실정에 보다 맞는 입법평가 방식이 될 수 있다고 판단된다. 이렇게 함으로써 입법평가의 객관성·중립성과 전문성을 보장하면서도 정부의 인력과 조직의 증가도 최소화할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 현재 각 부처와 기관에서 각종 영향평가 업무를 수행하고 있는 인력의 상당수를 전담기관에 파견되도록 하여 그동안 관

련 업무를 수행한 노하우를 계속 발휘하도록 하면서 각종 영향평가를 한자리에서 원스탑(one-stop)으로 통합 처리함으로써 조직 확대의 부담도 줄이면서 입법절차도 간소화될 수 있을 것으로 본다.

이 경우 전담기관을 국무총리 소속으로 설치하게 된다면, 현재 규제 영향분석 관련 업무를 담당하고 있는 국무총리실의 규제개혁실을 중심으로 이를 구성하여 가칭 ‘입법평가원’으로 이 업무를 독립시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

또 하나의 방안은 국무총리 소속 기관인 법제심사 기관에 법령심사와 별개의 조직으로 민관 전문가로 구성되는 가칭 입법평가심의회(*규제와 관련된 규제개혁위원회)와 유사 같은 전문 심의기구를 만들어 입법평가 업무를 전담시키는 방안이다. 이 경우에도 역시 가칭 입법평가원으로 하는 경우처럼 현재 각 기관에서 영향평가 업무를 담당하는 인력을 파견 받아서 이 기구를 운영함으로써 조직과 인력의 증가를 최소한으로 억제할 수 있을 것으로 본다.

결국 전담기관의 설치 등 평가의 체계는 입법평가 업무의 전문성과 신뢰성을 높이는 동시에 이 업무의 방대성을 고려한 효율적인 업무 분담 체계를 마련하는 방향으로 결정되어야 할 것이다. 그러한 점에서 해당 법령의 집행과 운용의 경험을 지닌 각 부처의 경험을 입법평가의 영역에 최대한 끌어들이는 한편, 입법평가 업무에서 공정성과 효율성을 담보할 수 있도록 전담기관과 법제심사 기관이 체계적으로 업무를 분담하는 등 뒷받침을 할 수 있는 체제로 입법평가 체계가 마련될 필요가 있다.

3. 제도 도입의 유형

입법평가를 평가의 시기를 기준으로 사전적 평가와 사후적 평가로 구분할 때 제도의 도입 단계에서 어떠한 유형의 입법평가를 도입할 것인지를 결정해야 한다.

우리나라의 경우 이미 입법과정에서 각종 입법 관련 평가제도들이 도입되어 실시되고 있고 사전적 입법평가에 준하는 결과를 얻고 있으므로, 이러한 현실을 고려하여 입법평가제도는 일단 사후평가를 중심으로 도입하는 것이 바람직하다는 견해도 있다.²²²⁾

그러나 현재 사전적 입법평가의 하나로 여겨지는 각종 영향평가제도 자체도 여기에서 말하는 차원이 높고 보다 완결성이 높은 입법평가제도의 하나로서의 사전영향평가라고 보기에는 부족한 점이 많기 때문에 제도의 도입 단계에서는 사전적 입법평가를 포함한 전체적인 시각에서 이 문제에 접근할 필요가 있다고 하겠다.

한편, 사후적 입법평가와 관련해서도 그동안 법제처에서 추진해 온 법령정비 사업이 그 일환으로 추진되어 왔다고 할 수 있고, 현재 중점을 두고 추진하고 있는 국민불편 법령 개폐 사업도 사후적인 입법평가의 하나라고도 할 수 있다. 하지만 현재 이루지고 있는 이러한 노력도 여기에서 말하는 입법평가제도의 또 다른 하나인 사후효과평가의 차원에서 이루어지는 것이라고 하기는 어렵다고 할 것이다.

선진 입법평가제도를 도입하는 단계에서 기존의 제도는 종합적·체계적인 관점에서 합리적이고 분석적인 기준을 토대로 제대로 된 평가가 이루어질 수 있도록 전면적인 개편이 있어야 할 것이다.

다만, 우리나라 현행의 각종 영향평가는 평가의 분야·대상 및 목적이 특정 사항에 국한된 평가이고, 비용, 예산, 재정적 측면에서 단순한 기준과 방법에 따라 평가가 이루어지고 있기 때문에 법령의 내용적·형식적 정당성과 타당성 등에 대한 사회과학적·법적 측면에서의 전반적 평가는 어려운 실정이다.

즉 현행의 영향평가들은 각 평가가 의도한 특정 목적의 달성에는 기여할 수 있으나 종합적인 시각에서 그 법을 바라보기가 어려워, 본

222) 이와 관련된 문제에 관해서는, 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문, 64면 참조

질적으로 ‘그 법령이 왜 제정되거나 개정되어야 하는지’에 대해서는 침묵할 수밖에 없다는 한계점이 있다는 것이다.

따라서 현행의 영향평가들을 통합하여 발전시킨 형태로 사전적 입법평가의 한 요소가 되도록 할 필요가 있다. 또한, 평가의 시기별로 나눈 두 가지 구분의 평가는 평가의 단계별로 나뉠대로 의미를 지니고 있고 사전적 평가를 사후적 평가와 연계하여 실시해야 양 평가의 시너지 효과가 크다는 점을 고려하면, 입법평가제도가 완성도가 높은 제도로서 도입되기 위해서는 일단 두 가지 평가 모두가 갖추어지고 서로 유기적으로 연계된 형태의 제도로 도입될 필요가 있다.

4. 입법평가의 대상

입법평가는 원칙적으로 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 법령이 그 평가의 대상이 된다고 할 수 있는데, 입법 권한을 가진 국회와의 관계 등을 고려할 때 모든 법령을 그 대상으로 할 것인지와 각종의 법령보충적 행정규칙 등 법령의 위임을 받아 법규적 내용을 현실적으로 규정하고 있는 각종 훈령·예규 등이 증가하고 있는 현실을 고려할 때 이들 행정규칙도 평가의 대상으로 할 것인지가 문제가 되고 있다.

우리나라는 헌법 제52조에 따라 정부도 법률안을 제출할 수 있는 권한이 있으므로, 법률의 경우 입법평가의 대상을 결정할 때에 특히 사전적 평가와 관련해서는 정부제출 법률안과 의원발의 법률안으로 나누어 그 대상 여부를 결정해야 한다.

입법평가와 관련하여 정부입법의 경우 현재에도 규제영향분석을 하여 규제영향평가를 거치도록 하는 등 사전적 입법평가라고 할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 따라서 앞으로 한 차원 높은 종합적인 입법평가제도가 도입되는 경우에도 기존의 제도를 중심으로 입법평가를

더욱 발전시키고 관련 제도를 통합해 나가야 하므로, 정부입법을 중심으로 우선적으로 논의가 이루어질 가능성이 큰 것으로 보인다.

국가 전체적으로 볼 때에 유사한 사전평가 제도를 마련하는 것이 바람직하다고 하겠으나, 현재 입법예고 제도나 규제영향평가 등 각종 영향평가제도의 경우 의원발의 법률안에는 제대로 적용되고 있지 않다는 점을 고려하면, 정부제출 법률안부터 단계적으로 시행하는 방안도 일단 고려할 필요는 있다고 본다.

사후적 평가의 경우 원칙적으로는 그 결과가 추후 입법과 관련된 정보로서 작용하는 것이지만, 그 결과를 어떤 방식으로 활용하는가에 따라 때로는 국회의 입법권을 침해한다는 오해를 받는 경우도 있을 수 있다고 하겠다.

한편, 법령보충적 행정규칙의 경우 그 법규성이 인정되고 있으므로, 그 형식을 이유로 평가의 대상에서 제외하는 것은 바람직하지 않다고 하겠다. 다만, 법령보충적 행정규칙의 범위가 명확하지 않은 점이 있고, 평가 업무의 방대성을 고려할 때 행정규칙에 대해서까지 평가할 여력이 있을지 의문이므로 우선 형식적인 법령에 대해서만 실시하고 이 제도가 정착된 단계에서 이를 포함하는 것도 고려해 볼만하다고 하겠다.

5. 입법평가의 기준

입법평가에서 법령안 또는 현행 법령과 관련하여 무엇을 어떤 기준에 따라 평가할 것인가는 입법평가제도의 성공적이고 내실 있는 운영을 위해 매우 중요한 문제이다.

우선 사전적 평가와 관련하여, 입법을 할 것인가 또 입법을 할 경우 그 내용을 어떻게 할 것인가를 종합적·다차원적이고 복합적으로 분석하기 위해서는 법적·행정적 측면은 물론 과학적 분석 기법의 도입도 필수적으로 요청된다.

현재 사전평가의 하나라고 볼 수 있는 규제영향평가와 부패영향평가 등을 보면, 나름대로 해당 분야의 영향평가를 위한 평가기준(항목)을 설정해 두고 있으나, 법령의 입법과 관련된 종합적인 판단이나 그 기준 간의 연계성에 대한 고려는 찾아보기 힘들다.

입법평가의 기준과 항목은 앞으로 종합적인 연구와 분석을 거치면서 완결성이 높은 방향으로 개발해 나가야 하는데, 사전적 평가기준과 사후적 평가기준이 서로 긴밀한 연계성을 갖고 우리 실정에 맞는 방향으로 조정되어 나갈 필요가 있다. 예를 들어 비용의 측면에서 설정된 기준은 사후적 평가에서 입법 당시에 예상했던 비용편익분석의 결과가 적정한지를 측정하여 사전적 평가에 환류[feed-back]함으로써 입법 관리의 효율성을 높이고 사전적 평가를 할 때에 수행하는 비용편익분석의 정밀도를 높일 수 있다.

우선 사전적 평가와 사후적 평가로 나누어, 생각해 볼 수 있는 기준과 항목을 예시하면 다음과 같다.

(1) 사전적 입법평가의 기준

○ 입법의 필요성

- 특정한 정책의 실현을 위해 해당 법령을 제정하거나 개정할 필요가 있는지에 대해 평가
 - 특정한 정책의 필요성은 인정된다고 하더라도 이를 법규화할 필요가 있는지
 - 정책의 실현을 위해 법규화가 적절한 수단인지(비례의 원칙에 맞는지 심사)
 - 입법의 형식이 우리 법체계에 비추어 적정한지 등

○ 입법 목적의 실현 가능성

- 입법은 집행을 전제로 하여 추진되는 것이므로, 입법 내용이 현실적으로 집행될 가능성이 있는지

- 입법의 집행과 입법 목적의 실현이 서로 인과관계가 있는지
- 기존 입법과의 중복 여부
 - 이미 존재하는 다른 법령에 의해서도 달성할 수 있는 정책을 실현하기 위해 입법을 추진하는 것이 아닌지(기존 입법과의 중복되어 입법경제상 낭비가 있는지 여부)
- 입법에 따른 비용과 편익의 비교·분석
 - 입법에 따른 비용과 편익을 화폐 가치나 화폐 가치에 준하는 계량적 평가 요소로 환산하여 비교: 입법에 따르는 행정적·예산적·경제적·사회적 비용과 편익을 계량적으로 평가하여 각각의 가치를 비교하여 평가
- 입법 내용의 정당성과 법 적합성
 - 오늘날 실질적 법치주의가 확산되면서 모든 법령은 법의 이념 특히 헌법과 헌법 정신에 합치되는 정당한 법령이 되어야 한다. 이를 위해 개인의 기본적 인권의 존중과 공익과의 조화, 공권력 행사의 합리성 보장과 공정성 유지, 법적 안정성과 예측 가능성의 보장 등을 주요 평가 항목으로 하여, 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙 등 주요 헌법 원칙에 따라 평가한다.
- 입법 내용의 통일성과 조화성
 - 법령은 다른 법령과 조화와 균형이 유지되어야 하며, 법령 상호 간에도 중복되거나 상충되지 않고 법령의 내용이 그 법령의 소관 사항에 적합해야 하므로 이에 관해서도 평가
 - 국법 체계의 통일성에의 부합 여부
 - 법령 상호간 모순과 중복의 방지 여부
 - 기본원칙과 특례의 조화성 여부
 - 법령 소관 사항의 원칙의 준수 여부 등

- 입법 내용의 객관성과 명료성
 - 법령의 내용은 객관적이고 명확해야 하며, 해석상 논란의 소지가 없도록 명료하게 작성되어야 하므로 이에 대해서 평가
 - 명확성 원칙의 준수 여부
 - 포괄위임 금지 원칙의 준수 여부
 - 중요 사항 유보 원칙의 준수 여부 등
- 입법 표현의 평이성과 이해 가능성
 - 법령은 알기 쉽고 평이한 표현과 문장으로 작성되어야 하며, 법령의 수요자인 국민의 관점에서 법령을 찾아보기 쉽도록 체계가 갖추어져야 하므로 그러한 사항이 평가 항목이 되고 그 사항을 평가

(2) 사후적 입법평가의 기준

사후적 입법평가는 법규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표 달성의 정도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖의 검토 사항으로서 비용 추이, 비용편익 효과, 수용도, 실용성 및 부작용도 고려한다. 사후적 입법평가의 결과에 따라 개별 법규정의 개정 필요성을 확인할 수 있고, 법률 전체의 바람직한 효과성과 효율성을 확정할 수 있다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표 달성을 사후적으로 파악하고, 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 수행되며, 현재 법규정의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다. 따라서 사후적 입법평가는 현행 법규정의 성과를 제시해 주고 현행 규정을 개선하기 위한 접근 방법을 분명하게 하는 한편 경우에 따라서 법규정의 개정 또는 폐지에 관한 토대를 마련한다.²²³⁾ 외국의 사례와 우리의 실정 및 입법환경을 고려할 때, 사후효과평가의 기준으로 제시할 수 있는 사항을 예시하면 다음과 같다.

223) 박영도, 앞의 책, 180~181면

제3장 입법평가 제도화 논의

- 입법 목적의 실현
 - 당초 제정·개정 당시에 설정한 입법 목적이 달성되었는지 여부
- 현실 타당성과 실효성
 - 현실적으로 준수할 수 있는지 여부
 - 시대와 상황이 달라짐에 따라 법령 집행에 문제가 없는지 여부
 - 예상하지 못했던 부작용이 없는지 여부
- 비용과 편익 예측 등의 적정성
 - 사전평가 시 비용편익분석 결과의 적정성 여부
 - 예측 비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도
 - 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부
- 국민의 불편 여부
 - 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부
 - 지속적 국민 불편의 정도가 어느 정도인지 여부
 - 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부
- 사전평가 시의 적용 기준 충족
 - 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준을 적용한 경우 문제가 있는지 여부
- 법적 정합성·체계성
 - 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지
- 개정 또는 폐지 요구
 - 개정 또는 폐지 요구가 있는지와 그 강도

6. 입법평가의 강제성과 평가 결과의 효력

입법평가 적용 과정에서 각 평가의 절차를 필수적인 절차로 할 것인지 아니면 임의적인 절차로 할 것인지와 평가 결과가 해당 법령에

어느 정도의 효력을 갖도록 할 것이지가 문제된다.

현행 우리나라의 사전적 평가라고 할 수 있는 몇 가지 영향평가 절차를 보면, 규제영향평가는 「행정규제기본법」에 따라 규제를 신설하거나 강화하는 경우 법제처 심사를 받기 전에 반드시 규제심사를 거치도록 하고 있고, 성별영향평가도 「여성발전기본법」에 따라 국가 및 지방자치단체는 정책을 수립하여 시행할 때에는 해당 정책이 여성의 권익 등에 미칠 영향을 미리 분석하여 평가하도록 하여 필수적인 절차로 운영하고 있다.

반면에 부패영향평가의 경우 형식적으로는 국민권익위원회가 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있도록 하여 임의적인 절차로 운영하고 있다.

우리나라의 경우 입법평가 적용에서 사전적 평가의 경우에는 일정한 요건에 해당하는 법령에 대해서는 그 절차를 필수화하는 것이 바람직하다. 그런데 사전평가를 임의화 하는 경우 평가기준을 아무리 구체적으로 마련해 둔다고 하더라도 평가 자체를 생략하거나 약식으로 평가하는 식으로 운영되는 경우가 많아질 우려가 있으며, 사전적 평가를 위해 전문 인력과 조직이 필요하고 많은 비용을 부담해야 하기 때문에 입법하는 모든 법령에 대해서 사전평가를 하는 것은 효율의 측면에서도 타당하지 않다고 할 수 있다.

그리고 일단 평가 대상으로 되어 평가를 한 경우에는 그 평가 결과가 다양한 방법으로 공개가 되어 적어도 합리적인 평가라고 인식되는 평가 결과에 대해서는 반드시 구속되도록 하는 체계를 갖추어야 할 것이다.

한편, 사후적 평가의 하나라고 할 수 있는 법령정비의 경우 「법제업무운영규정」상으로는 법제처장이 현실에 맞지 않는 등 문제가 있는

법령이 있는 경우에는 그 법령을 검토·정비하도록 조치해야 하는 것으로 규정하고 있어, 형식적으로는 필수적인 절차처럼 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 그동안 법령정비 사업을 보면, 법령정비를 위한 요건과 기준이 명확하지 않고 추상적이어서 「법제업무운영규정」에 따라 법령정비가 필요한 경우 법제처나 각 부처의 판단에 따라 사실상 임의적인 절차로 운영되어 왔다고 볼 수 있다. 이는 종합적이고 체계적인 입법평가제도가 도입되어 운영되지 못한 상황에서의 자연스러운 운영 결과라고 볼 수 있겠다.

사후적 평가의 경우 역시 같은 이유로 모든 법령을 평가하는 것은 어렵고 사후에 그 시행 과정에서 문제점이 노출되어진 법령과 일정하게 정해진 분야별로 대상을 정해 그에 대해서는 반드시 사후적 평가를 하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.

사후적 평가는 법령의 소관 부처에서도 실시하겠지만, 이해관계가 없는 제3의 기관에서 하는 사후적 평가가 중요한 의미를 갖는다. 따라서 그러한 중립적인 기관에서 한 평가에 대해서 구속력을 인정할 것인가가 문제가 된다. 사후적 평가의 결과 입법이 원래 예상한 목적을 달성하지 못했거나 예상했던 비용편익분석의 결과와 다르게 나왔는 데에도 이를 개선하는 구속력 있는 체계를 마련하지 않으면 결국 평가의 실효성에 문제가 생기기 때문이다.

다만, 우리나라의 경우 「정부조직법」상 각 부처의 고유한 권한이 정해져 있고 결국 각 부처 고유의 정책적인 사항이 입법으로 귀결된다는 점을 고려하면 사후적 평가의 결과에 구속력을 인정할 경우 각 부처의 정책 결정권이 침해될 뿐만 아니라 각 부처가 보다 책임성을 갖고 정책을 수행하기 어려운 점이 있을 것이다.

따라서 사후적 평가의 결과를 중요한 정책 정보로 활용하도록 하되, 언론과 시민단체 등은 물론 일반 국민에게 이를 소상하게 공개하여 비판을 받고 국회와 감사원 등에서도 그 결과에 대해 공정하고 객관적

인 판단을 통해 통제를 받도록 한다면 사실상의 구속력은 발생하게 될 것이다.

IV. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거의 마련

입법평가 적용의 제도화는 입법평가제도를 안정적이고 체계적으로 운영하기 위한 방안을 마련하는 것을 의미하고, 좁은 의미에서 보면, 입법평가 절차 등의 법제화 즉, 입법평가에 관한 법적 근거를 마련하는 것이다. 입법평가를 제도화하기 위해 관련 법규범을 마련해야 한다는 데에는 큰 이의가 없으나, 어떤 형태와 수준의 규범으로 그 근거를 마련할 것인지에 대해서는 몇 가지 다른 의견이 있을 수 있다.

입법평가제도를 도입하는 경우 그 제도의 근거를 어디에 두느냐는 각국의 법체계나 입법환경 등의 상황에 따라 다를 수 있지만, 입법평가제도의 운영이 간접적으로 입법에 반영되어 국민에게 미치는 일반적·추상적 효력과 중요성을 고려한다면, 헌법이나 법률로도 규정할 수 있는 사안이라고 할 것이다. 다만, 그 본질이 행정기관에 대해 일정한 사항을 요구하는 부분이 대부분이기 때문에 법률 외에 하위규정으로도 정하는 방안도 고려해 볼 수 있다고 본다.

사실 현실을 반영하지 못할 뿐만 아니라 낡고 시대에 맞지 않는 문제 입법이 점점 많아지고 있는 우리의 실정을 고려할 때, 스위스와 같이, 입법과정에서 입법평가제도를 도입하는 목적을 고려하여 법령이 입안·심의되도록 원칙적인 사항은 헌법에 규정하고 나머지는 법률로 규정하는 방식도 의미가 있다고 판단된다.

그런데 헌법의 개정 과정에서 여러 가지 사정으로 그렇게 반영되기가 어렵게 된다면, 평가 결과의 환류(還流)가 제도적으로 보장되도록 하기 위해서 그 시행 근거를 법률 정도에 두는 것이 바람직할 것으로 본다.

이 경우 의원발의 법률안까지 그 대상으로 하는 경우에는 입법평가에 관한 별도의 법률을 제정하고, 정부제출 법률안을 주요 대상으로

하는 경우라면, 가칭 「정부의 입법 등에 관한 법률」과 같은 법을 만들어 점차 중요시 되고 있는 정부 법제에 관한 중요 사항을 종합적으로 규정하는 법률을 만들면서, 그 중요한 하나의 장(章)으로 입법평가제도를 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

정부 내부의 절차로 도입하는 경우에는 대통령령 또는 총리령이나 행정규칙에 그 근거를 두고 도입할 수도 있으나, 총리령이나 훈령 등 행정규칙에 근거를 두는 경우에는 기관 간 협조와 제도의 원활한 운영에 문제가 생길 가능성이 있다. 다만, 대통령령 등 하위법령에 그 근거를 두는 방안은, 현재 입법평가제도의 한 부분이라고 판단되는 각종 영향평가제도가 여러 개별법에 그 근거를 두고 있다는 점을 고려하면, 우리의 법체계상으로는 법률에 그 근거를 두는 것이 보다 균형에 맞고 바람직할 것으로 본다.

V. 입법평가 적용의 안정화를 위한 단계적 방안

종합적이고 체계적인 제도로서의 입법평가제도는 우리나라에 처음으로 도입된다는 점을 고려해서 단기간에 일시적으로 도입해서 전면적으로 시행하는 것보다는 충분한 준비를 거쳐 5단계 정도의 단계적인 도입 전략을 마련하는 것이 필요하다고 본다.

원래 제도 도입의 계획이나 전략 등이 담긴 구체적인 구상도 또는 청사진은 도입될 제도에 대한 폭넓은 이론 및 비교 등의 연구를 토대로 해서 그것이 우리나라에 적용될 가능성에 대한 충분한 사전 준비가 된 가운데 논의될 수 있을 것이다.

그러나 입법평가의 개념부터 불확실하고, 독일, 스위스, 미국 등 선진 각국의 제도를 우리나라에 적용하는 것의 가능성과 타당성의 연구가 부족한 현재의 상황에서 입법평가와 관련된 제도 도입의 청사진을 제대로 만들 수 있는 것인지도 의문이다.

꼭 필요한 좋은 법을 만드는 가장 과학적·체계적 도구로서 이 제도의 효용을 생각하면 제도의 본격적인 도입·시행을 앞당겨야겠지만, 입법평가제도에 대한 충분한 연구와 구체적인 도입 방안에 대한 면밀한 고려 없이 제도의 도입 과정에서 국가 기관 간 비합리적인 정치적 과정을 통해서 그 영향력의 크기에 따라서 제도의 큰 틀이 결정되는 방식으로 도입될 가능성이 있다면 오히려 제대로 된 제도 도입을 위한 추가적인 준비 과정을 거치는 것이 더 바람직하다.

여기서 제3단계의 시범실시 이후의 단계와 관련해서는 입법평가제도를 법제화할 때에 그 부칙에서 단계화와 관련된 사항을 규정해야 할 것이다.

1. 사전 준비 단계(제1단계)

먼저 1단계에서는 사전 준비 단계로서 선진 외국에서의 입법평가제도의 도입과 운영 등 현황과 우리나라에서의 입법 관련 문제점을 충분히 조사·연구하는 것이 필요하다. 이 단계에서는 그동안 입법평가제도와 관련된 학계와 유관 기관의 연구 성과를 빠짐없이 활용하여 우리의 입법환경 등 실정에 맞는 제도의 모습을 어떻게 갖추어 나갈 것 인지에 관한 충실한 연구가 요구된다.

현재 한국법제연구원이 주도적으로 입법평가제도에 관한 연구를 수행하고 있고 입법학회를 중심으로 학계에서 관계 기관의 용역과 자문에 응하는 방식 정도로 관심을 보이고 있으며, 기관 차원에서는 법제처와 국회에서 약간의 관심을 가지고 있는 정도이다.

2. 의견수렴과 공론화 단계(제2단계)

2단계는 의견수렴과 공론화의 단계로서 검토·연구한 결과를 토대로 세미나와 공청회 등을 통해 각계의 의견수렴과 공론화 과정을 거치는 단계이다. 입법평가 적용이 제도의 도입이 우리 법령의 품질을

획기적으로 높일 수 있는 계기가 될 것으로 보지만, 종합적·체계적인 제도 도입의 차원에서는 우리나라에 처음 도입되기 때문에 여러 분야 전문가의 의견을 듣고 공론화하여 충실히 논의하면서 각계의 이해도를 높이는 절차가 필요하다.

그리고 국민과 언론 등에 대해서는 입법평가의 목적이 법령 인플레이션을 효과적으로 통제하여 입법의 실패를 방지하고 좋은 법령을 만들기 위해 꼭 필요한 제도라는 점과 이 제도가 궁극적으로 우리 법치주의의 수준을 한 단계 높여 국민의 권익을 높이기 위한 점 등이 제도 도입의 취지와 목적을 적극적으로 홍보하여 국민의 공감대를 이끌어 내는 노력도 병행되어야 할 것이다.

현재 입법평가제도의 도입이 현행의 각종 영향평가제도 외에 또 다른 하나의 영향평가제도를 도입하여 입법절차를 더 복잡하게 하고 입법에 드는 기간을 더 장기화할 수 있는 제도로 오해하는 경우도 있는 것 같다. 따라서 입법평가제도의 본질과 함께 종합적·체계적 도입 방안을 마련할 때에 입법절차에 관한 그런 요소를 배제하고 입법절차의 재설계를 통해 오히려 입법을 더욱 효율적으로 할 수 있는 제도로 도입한다는 점을 충분히 알 수 있도록 홍보하는 노력이 필요할 것으로 본다.

특히 이 단계에서 정부 내에서 법제처(법령심사), 국무총리실(정책조정과 규제영향평가), 기획재정부(예산), 행정안전부(행정 제도 운영), 법무부, 국가권익위원회 및 여성부 등 각종 영향평가 관련 관계기관 간에 객관적인 정보를 바탕으로 우리 실정에 가장 적합하고 필요한 제도를 도입하기 위해 의견을 교환하고 협의하는 절차를 충실히 거치는 것이 필요하다.

3. 시범실시 단계(제3단계)

3단계는 시범실시 단계이다. 입법평가가 전면적으로 시행되는 단계에서는 입법평가를 위한 모든 요소와 기준이 평가에 활용되어야 한다.

그러나 그 적절성 여부를 경험적으로 확인하지 못한 단계에서 평가 기준 등이 전면적으로 적용되는 데에는 현실적으로 어려움이 있을 수 있으므로, 시범적인 평가 결과 등을 바탕으로 관·학·연 간 상호 협력 하에 평가 결과의 신뢰도를 높이고 그에 따라 입법평가의 완결성을 높여가야 할 것이다.

시범실시 단계는 시범실시의 결과를 충실히 분석하여 제도를 보완하면서 단계적으로 확대해서 적용하는 방향으로 운영해 나가야 할 것이다. 아울러 전담기관을 설치하는 등 관련 조직과 예산을 확보하고 전문기관을 지정하는 한편, 양성된 입법평가 관련 전문가가 본격적으로 입법평가 업무를 시도할 수 있는 정도가 되도록 하기 위해서는 먼저 법제화 단계를 거쳐 어느 정도 구속력을 갖고 실시하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 할 경우 이 단계에서는 전담기관이 각 부처가 충실한 사전평가를 할 수 있도록 세부적인 평가 매뉴얼과 평가 지침을 수립하여 통지할 수 있도록 사전에 준비해야 할 것이다.

즉 입법평가의 근거 법률을 먼저 만들고 그 부칙에서 단계적 시행 사항을 규정하면서 그 규정에 따라 시범실시부터 시행을 하는 것이다. 이렇게 하는 경우 법적 근거를 갖고 시범실시를 하는 것이기 때문에 보다 실효성 있게 시범실시가 이루어질 수 있을 것이다.

다만, 입법평가제도 자체에 대한 이해와 효용성에 대한 인식이 부족한 상황에서 법적 근거 없이 자유롭게 중요한 대상을 선정하여 시범실시를 한 후 그 결과를 잘 정리하여 실제 입법과정에서 활용하는 방안도 있기 때문에 어떤 순서로 시범실시를 하고 법제화할 것인지는 2009년에 의견수렴과 공론화 단계를 거치면서 결정을 하면 될 것으로 본다.

4. 법제화 단계(제4단계)

4단계는 법제화 단계로서 이 제도를 우리의 실정에 맞게 안정적이고 계속적으로 운영하기 위한 조치이다. 2단계에서 각계의 의견을 수

럼하고 관계기관 간 논의와 협의를 거쳐 입법평가제도의 큰 틀이 마련되고, 3단계에서 충분한 시범실시를 한 다음에는 이를 안정적으로 추진할 수 있도록 개별 법령안으로 시안을 마련하는 작업이다.

2단계의 과정에서 모든 이견에 대한 합의를 끌어내기가 어려울 수 있으므로, 큰 틀에서 의견이 모아지면 3단계 과정에서 일단 시범실시를 해 보고, 그 과정 속에서 작은 이견들은 충분히 조정될 수 있을 것이다. 따라서 2단계 과정이 충실하게 진행되는 경우 3단계 과정은 많이 단축할 수 있을 것이다.

5. 전면 실시 단계(제5단계)

마지막으로 전면적인 실시 단계로서 의견수렴과 법제화 단계 그리고 시범실시의 단계에서 도출된 문제점을 충분히 보완하여 실효적이고 효과적인 제도를 정립한 후 본격적으로 시행하는 단계이다. 물론 제도의 시행 과정에서 주기적으로 점검하는 등 이러한 개선·보완 과정은 시행 단계에서 계속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 강현철, 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012
- 강현철·이근주·김수용, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계 설정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012
- 법제처, 법제업무편람, 2009
- _____, 법령입안심사기준, 2013
- _____, 프랑스의 입법평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 2007
- 이순태 외, 입법평가가이드라인, 한국법제연구원, 2010
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- _____, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009
- 김대회·강현철·류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2008
- _____, 규제절차 매뉴얼, 2008
- 규제개혁혁신포럼, 분야별 규제영향분석 매뉴얼, 2006
- 한국환경정책·평가연구원, 사회영향평가 지표개발 및 운영 가이드라인 마련 연구, 2011
- 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007

참 고 문 헌

- _____, 법령에서의 이행비용추정을 위한 기법연구, 한국법제연구원, 2012
- 임명현, 재정수반법률안에 대한 입법평가방안연구, 한국법제연구원, 2007
- 국회 예산정책처, 환경영향평가제도에 대한 메타평가, 2012
- 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대 박사학위논문, 2011
- 류철호, 선진 입법평가제의 도입 방안에 연구 : 정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로, 연세대 법무대학원 석사학위 논문, 2008
- 배건이, 입법평가 적용사례 연구-스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로-, 한국법제연구원, 2012
- 홍준형 · 최은진 · 김난영, 입법평가 법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006
- 홍준형, 입법평가법제화 방안에 관한 연구, 법제처, 2006
- 이주선, 경제학적 관점에서 본 성매매처벌법, 한국경제연구원, 2006
- 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교대학원 박사학위논문, 2004
- 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 『법제』, 2002. 3
- 신상환, 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」, 『법제』 제540호, 2002. 12
- 전 훈, 「‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안: 프랑스의 경험과 시사점」, 『공법연구』 제36집 제1호, 2007. 10

- 정중섭, 「우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책」, 『법과사회』 제 6호, 1992. 7
- 정창화, 「규제영향분석(RIA)의 3단계 모듈(Module) 탐색에 관한 연구: 독일의 규제영향분석(RIA) 제도를 중심으로」, 『한·독사회과학논총』 제13권 제2호, 2003. 12
- 정창화, 「입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 2호, 2007. 8
- 정호영, 「입법평가의 의의와 방법」, 『국회보』 통권 449호, 2004. 3
- 최윤철, 「입법평가의 제도화에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제28집, 2005. 10
- 최윤철, 「입법평가의 제도화방안」, 『법제』, 2006. 5
- 홍완식, 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』 제11호, 2007

II. 외국문헌

- Böhret, Carl, 「Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Modisch oder hilfreich?」, Schreckenberger, Waldemar & Merten, Detlef(eds.), 『Grundfragen der Gesetzgebungslehre』, Berlin, 2000
- Brocker, Lars, 「Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methode」, Hagen Hof/ Gertrude Lübbe-Wolff(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht I』, Baden-Baden, 1999
- Bussmann, Werner, 「Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation」, 『Gesetzgebung heute(LeGes)』, 1997. 3
- Grimm, Christoph, 「Gesetzesfolgenabschätzung: Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments」, 『ZRP』, 2000, p.88-93

- Grimm, Christoph & Brocker, Lars, 「Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung」, 『Zeitschrift für Gesetzgebung』 Vol. 14, 1999
- Kettiger, Daniel, 「Gesetzesevaluation in der Schweiz:Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick」, Heinz Schäffer (Hrsg.), 『Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland』, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005
- Köck, W, 「Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungsrechtslehre」, 『VerwArchiv.』 98, 2002
- König, Klaus, 「Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung」, Schreckenberger, Waldemar(eds.), 『Gesetzgebungslehre: Grundlage, Zugänge, Anwendung』, Stuttgart, 1986, p.99-109
- Konzendorf, Götz, 「Gesetzesfolgenabschätzung」, 『UNIVERSITAS』 Vol. 54, 1999, p.952-963
- Mader, Luzius, 「Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz」, Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen』, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Neuser, Klaus, 「Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?」, 『Niedersächsische Verwaltungsblätter』 5. Jg., 1998
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 『Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)』, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004

- Bundesministerium des Innern(BMI), 『Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung』, Berlin, 2000
- Council of Europe, 『EVALUATION OF LEGISLATION: PROCEEDINGS OF THE COUNCIL OF EUROPE'S LEGAL COOPERATION AND ASSISTANCE ACTIVITIES(2000-2001)』, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001
- European Policy Centre, 『Regulatory Impact Analysis: Improving the quality of EU regulatory activity』, 2001. 9 Occasional Paper
- Hill, Hermann & Hof, Hagen(eds.), 『Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressar und Akteur』, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000
- Holtus, Jos, 『Regulatory impact analysis within the Dutch regulatory reform program』, Dutch ministry of Economic Affairs, 2002
- Karpen, Ulrich(ed.), 『Evaluation of Legislation: Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw(Poland), June 15th-16th, 2000』, Baden-Baden: Nomos, 2002
- Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen』, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』, Glos: Edward Elgar, 2007
- Morand, Charles-Albert, 『ÉVALUATION LÉGISLATIVE ET LOIS EXPÉRIMENTALES』, AIX-EN-PROVENCE: PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 1993

Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』,
1998

Schreckenberger, Waldemar, 『Gesetzgebungslehre』, Erläuterungen zur Vor-
lesung im Sommersemester, Deutsche Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften, Speyer, 2000

Ⅲ. 번역서

박영도(역), 『효과지향적 입법관리제도: 스위스의 이론과 실무』, 서
울: 한국법제연구원, 2005

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

박영도(역), 『독일의 입법평가 사례』, 서울: 한국법제연구원, 2007

박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』, 서
울: 한국법제연구원, 2008 Heinz Schäffer(Hrsg.), 『Evaluierung der
Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benach-
barten Ausland』, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuch-
handlung, 2005

임명현/이재윤/박세용(역), 『입법평가론』, 서울: 한국법제연구원, 2008