

영국 입법평가의 최신동향

최 유



영국 입법평가의 최신동향

연구자: 최 유 (한국법제연구원 연구위원)

CONTENTS

Issue Paper

I. 영국의 규제영향분석과 입법평가 04

II. 영국 입법평가 절차와 기관 06

1. 영국 입법평가 절차 06

2. 영국 입법평가 기관 09

III. 최근 사례 - 영국 영향분석서에 대한 간략한 소개 14

IV. 시사점 23

1. 규제영향분석과 입법평가의 관계설정 23

2. 영향분석에서 법적 분석의 역할 23

3. 대통령제에 적합한 영향분석제도의 설계 24

4. 입법평가연구의 방향 25



I. 영국의 규제영향분석과 입법평가



▶ 최근 입법평가(Gesetzesevaluation)는 영향분석(Impact Assessment)와 혼용되거나 대체 되는 경향을 보임

- 입법평가라는 용어의 거부감이 있음
 - 입법자인 국회이외의 자가 입법평가의 결과에 따라 대체입법 내지 개정을 요구하는 것은 입법권한의 침해라는 지적
 - 평가대상자가 된다는 부담
 - 국회입법조사처는 입법영향분석(Legislative Impact Analysis)이라는 용어를 사용
- 입법에 대한 분석과 평가는 국민주권과 상식(common sense)에 근거함
 - 입법평가라는 용어의 부적절성은 평가의 대상이 불명확하다는 점에서 발생
 - 입법평가는 국회평가가 아님
 - 미국과 영국에서도 assessment라는 용어를 사용하고 있으며, 평가라는 용어를 거부하는 것은 권위주의적 발상
 - 다만 행정부에 의한 국회 법률안에 대한 평가는 대통령제 국가에서 권력분립에 배치되는 현상을 보임
 - 이 발제문에서는 일단 입법평가라는 용어를 사용

▶ 영국에서의 입법평가를 규제영향분석으로 인식

- 영국은 불문헌법, 의원내각제, 단일국가, 양원제 국가제도
 - 6,500백만 정도의 인구와 단일국가체제라는 점에서 한국과 유사한 점
 - 의원내각제 국가이면서 불문헌법국가라는 점에서 한국과 다른 점

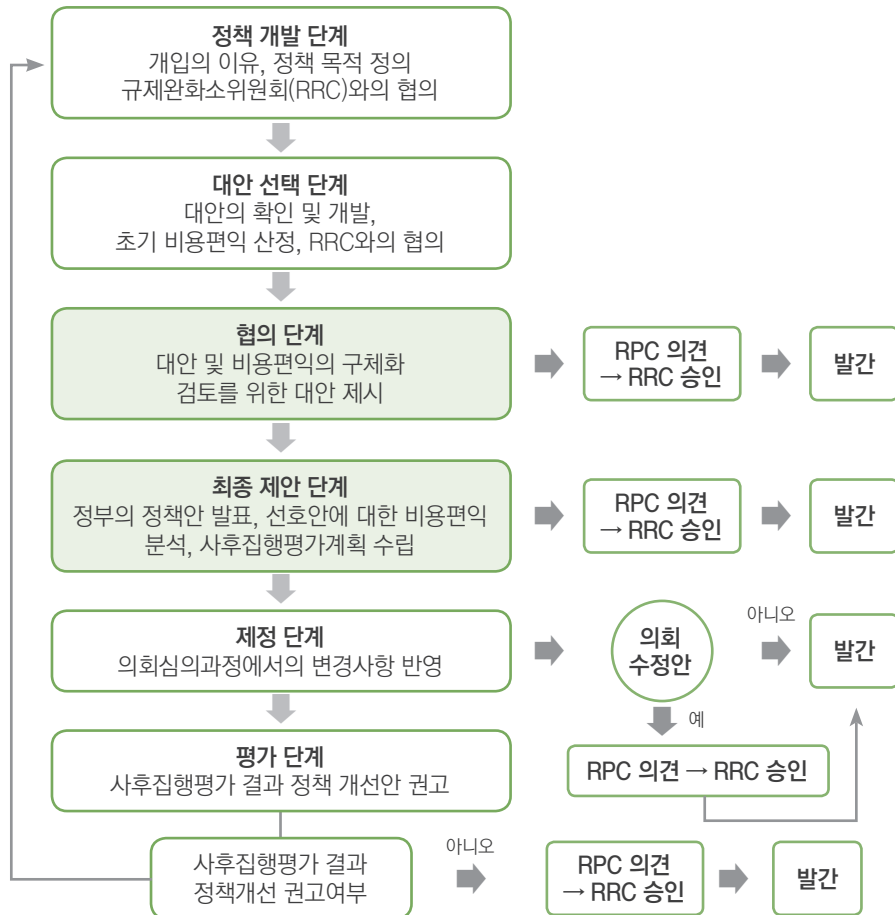
▶ OECD 국가 중에서 규제개혁에 관해서는 우수한 국가로 평가

- 규제개혁을 위한 제도 중 대표적인 사례가 법안에서 규제를 도입할 때 IA(Impact Assessment)를 반드시 거치게 하는 것임
- 영국은 스위스와 독일과 같은 입법평가제도가 없다는 점에서 IA를 입법평가제도로 인식함¹⁾
- 아래의 보고서는 IA를 입법평가제도로 봄
- 박영도 · 장병일, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅳ)-영국의 영향평가제도, 한국법제연구원, 2007
- 장민선, 입법평가 적용사례 연구 - 영국의 영향평가 제도를 중심으로 - 한국법제연구원, 2012
- 입법평가를 규제영향분석과 동일시 할 것인지는 더 많은 논의가 필요할 것이지만, 일단 의회에서의 법률안 평가 내지 분석도 규제영향분석을 기초로 이루어진다는 점에서 일단 규제영향분석이 입법평가라는 전제하에서 논의를 시작

1) 입법평가라는 용어를 한국에서 언제부터 썼는지는 확실하지 않다. 다만 한국법제연구원 내지 법제처와 관련해서는 문헌상 2002년에 처음 입법평가라는 용어가 등장한다. 박영도 박사는 법제처가 발행한 『법제』에 “입법평가제도에 관한 연구”라는 주제로 입법평가를 소개하고 있다. 『법제』, 법제처, 2002. 3. 18~34면. 참조. 이후 같은 해, 12월 『법제』에 당시 법제처 신상환 법제관이 “독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제”라는 제목의 논문을 실는다. 『법제』, 법제처, 2002. 12. 46~55면. 참조.

II. 영국 입법평가 절차와 기관

1. 영국 입법평가 절차



[그림 1] 영향평가의 단계²⁾

2) 장민선, 입법평가 적용사례 연구 - 영국의 영향평가 제도를 중심으로 - 한국법제연구원, 2012. 24면의 그림을 인용.

▶ 영국의 영향평가는 정부부처의 규제정책 내지 영향평가서의 작성과 그에 대한 규제심의 기구인 RRC, RPC의 검토 단계로 나누어짐

▶ 규제영향평가의 각 단계는 정책입안의 입안과정의 ROAMEF(근거(Rational), 목적(Objective), 검토(Appraisal), 감독(Monitoring), 평가(Evaluation), 피드백(Feedback))에 따라 구성됨³⁾

- 1단계 정책 개발

- 규제의 목적을 확인, 즉, 국가개입의 필요성을 확인하고 증거를 수집
- 이 때 내각사무국 소속인 규제완화소위원회와 협의를 시작

- 2단계 대안 선택

- 정부의 각 소관 부처는 규제정책을 개발하면서 여러 대안들을 확인하고 개발
- 대안들의 기초적인 비용편익 분석을 실시

- 3단계 협의(consult)

- 대안을 선택하여 공식적인 규제 정책과 수단을 외부에 공개
- 대안에 대한 비용편익분석을 포함한 영향평가서 작성
- 영향평가서에 대한 Regulatory Policy Committee의 재심사

- 4단계 최종(final) 제안

- 이해관계자 및 RPC와의 최종 협의 단계
- 사후집행평가(PIR)의 계획을 제시
- 최종 영향평가서 발간

- 5단계 제정 단계

- 의회에서 논의를 거쳐 변경사항 반영
- 수정된 영향평가서 발간

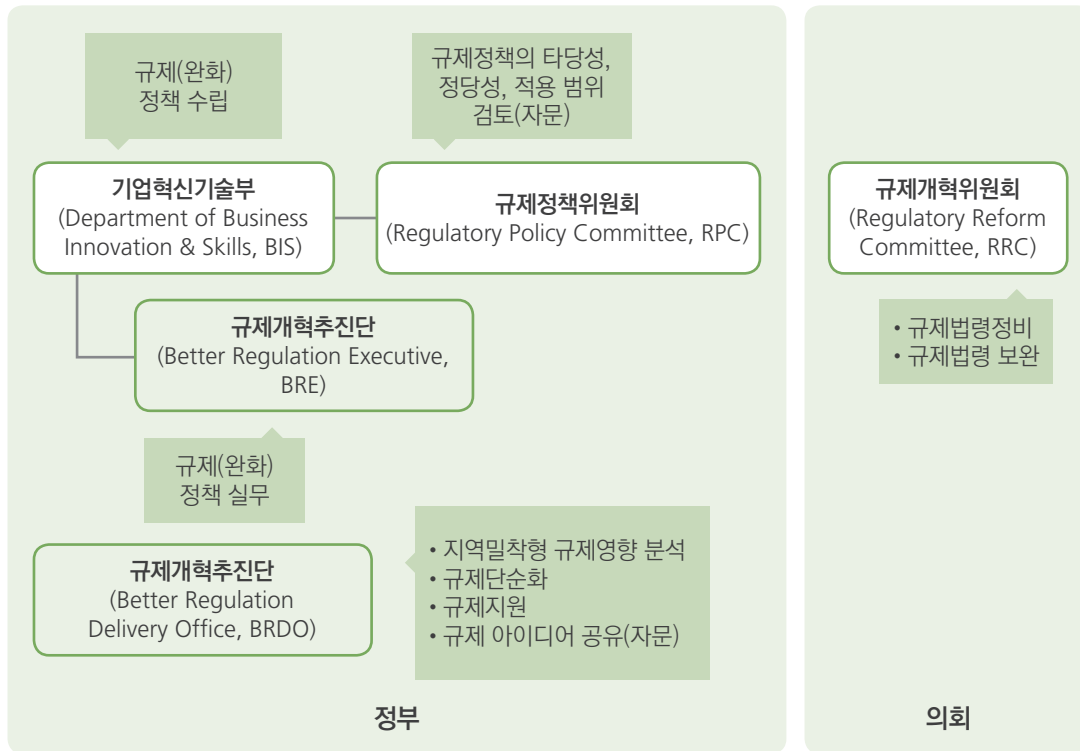
3) 장민선, 위의 보고서, 21면.

- 6단계 평가 단계
 - 사후집행평가를 실시하고 정책 개선안 권고
 - 사후집행평가를 위한 영향평가서 발간

➤ 영국 영향평가제도의 특징

- 정책입안단계부터 법률제정 단계 및 사후평가단계에 까지 계속해서 수정된 영향평가서 발간 (정책 및 입법을 추적할 수 있다는 점)
 - 우리의 경우에는 정부발의 법안의 입안절차 중 하나로 규제영향분석을 실시하고 그에 대한 사후적 추적은 이루어지지 않는다는 점에서 규제영향분석은 입안 절차 중 한 단계에 불과한 것에 비해서 영국의 경우에는 영향평가가 법률의 모든 단계에서 이루어짐
- 법적인 평가가 아니라 경제적 평가
 - 영향분석은 법률안을 기초할 때의 평가가 아니라 경제적 관점에서의 정책결정과 규제 수단의 선택이라는 점
 - 우리의 경우에도 규제영향분석은 비용편익분석을 통한 경제적 분석이 됨
 - 정책입안단계에서부터 경제학자들이 참여하고, 비용편익분석을 실시함

2. 영국 입법평가 기관



[그림 2] 규제개혁기구와 지원기관 관계도

1) 규제개혁추진단/선진규제국(Better Regulation Executive, BRE)

▶ 2005년 노동당 토니블레어 정부에서 내각 사무처 소속으로 설립되었음. 현재는 기업혁신 기술부(Depart for Business, Innovation and Skills) 소속으로 사업(business) 관련 규제개혁을 총괄하고 있음

- IA Library를 운영하여 모든 영향평가서 데이터베이스를 제공하여 규제개혁국 홈페이지에서 영향분석서를 찾아 볼 수 있음

2) 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC)

▶ RPC는 정부의 새로운 규제 또는 규제완화 정책에 관해서 외부적이며 독립적인 입장에서 규제 관련 정책에 관한 조사분석을 실시하는 기관임

- 규제정책위원회는 새로운 규제정책 제안이 근거한 증거와 분석을 재검토함으로써 규제정책이 내각회의에서 결정되기 이전에 사전 검토하는 역할을 함
- 규제정책위원회는 정부가 제안한 규제안에 대해 심사를 행하는 독립위원회로서 2009년에 설립
- 동 위원회는 규제안에 대한 영향평가서에 제시된 증거 및 분석의 타당성을 평가함으로써 심사 기능을 수행 즉, 정부의 정책 목적에 대해 의견을 제시하는 것이 아니라, 정책 결정에 대해서 그것이 엄격하고, 증거에 기반한 정책 형성 과정을 거쳐서 이루어졌음을 보장하는 역할을 담당
 - 각 부처들은 다음에서 살펴볼 규제완화소위원회에 규제 조치 또는 규제완화 조치안을 제출하기 전에 규제정책위원회에 그 영향평가서에 대한 의견을 요청
 - 규제결과 정부의 시장에 대한 비용편익 분석 예측치 확인 및 공고화
 - 규제가 소상공인에게 미치는 영향 평가 및 보고
 - 규제기관의 책임성 관련 지침에 의거 비경제분야 규제기관과 경제 분야 규제기관간 분쟁 해결
 - 유럽 전역의 유사기관 및 국제기관과의 협력을 통한 규제 발전을 위한 문화적 변화에 기여
- 특히 규제정책위원회는 다음의 과제들을 우선시함
 - 시의 적절하고 일관된 규제정책 결정 지원을 위한 높은 품질의 독립적 증거조사 및 분석 제공
 - ‘One In, Two Out’원칙의 ‘연간 사업 총 비용’(Equivalent Annual Net Cost to Business) 유효성 검사에 의한 정부 규제의 산업규제 영향력 최소화
 - 소상공인의 이익 대변
 - 규제영향의 책임성 확보를 위한 지침 상 대표적인 사례 제공
 - EU 규제기관의 규제발전 근거 수집 및 투명성 확보 장려

3) 규제완화소위원회(Reducing Regulation sub-Committee)

- 규제완화소위원회는 내각 각료위원회(Cabinet committees) 중 하나임
- 동위원회의 구성은 아래에서 보는 것과 같이 각 부처의 장관 등으로 구성되어 여러 부처가 회의를 함께 해서 어느 한 부처의 규제정책을 최종적으로 승인함

4) 하원 정치와 헌법 개혁 특별위원회(Political and Constitutional Reform Committee)

▶ 2010년부터 2015년까지 보수당·자유민주당의 연합정부 시절에 하원에 정치와 헌법 개혁을 위한 특별위원회가 설치되었음

- 이 위원회에서는 “Ensuring standards in the quality of legislation”이라는 보고서를 발간하였는데, 이 보고서는 입법기준에 관한 내용을 담고 있음
 - 이 보고서에서는 영국 입법이 양(volume), 태도(attitude), 준비(preparation)와 심의(deliberation) 등 여러 문제점이 있다는 점을 지적하고, 입법기준 향상의 필요성에 위원회의 구성원들인 의원들이 모두 동의함
 - 결론적으로 다섯 가지의 권고사항을 채택함
 - 첫째, 의회와 정부 사이에서 양질의 입법을 위한 입법기준이 합의 되어야 함
 - 둘째, 이러한 역할을 관리할 양원 합동위원회가 설치되어야 함
 - 셋째, 공법 사법위원회의 증거조사의 결론을 내리는 기간과 세부 조사 사이에는 일 주일의 시간을 흐르게 하여 위원회 구성원들이 들었던 증거를 고려하고, 토의를 위해서 기초되고 선택된 개정안을 고려할 수 있는 충분한 시간이 허락되어야 함
 - 넷째, 의회와 정부 사이의 헌법적 입법을 확인할 수 있는 방법에 대한 합의가 있어야 함
 - 다섯째, 정부는 기초된 법안이 공포되지 않고 사전 조사의 대상이 되지 않는 이유를 밝혀야 함
 - 이러한 권고사항들은 영국입법과정의 특성을 반영하고 있음 즉, 영국의 법안심사는 3회독을 기본으로 한 본회의 중심주의를 채택하고 있으며, 2회독 이후에 공개됨. 다만 경우에 따라서는 법안의 형태로 사전에 공포되어 사전조사를 받을 수도 있는데, 정부가 법안의 형태로 사전에 공포하고 조사를 실시하지 않는 경우에는 그 이유를 밝혀야 한다는 점을 이 위원회에서 강조하고 있는 것임

- 특히 위원회는 정부가 법안을 기초하는 단계에서 공표하고 이에 대해서 의회가 의견을 묻는 사전입법조사(Pre-legislative scrutiny)가 법률의 질을 담보하는 최우선의 정책이라고 판단하고 있음
 - 2010년부터 2015년까지 연합정부시절 영국에서는 사전입법조사에 주안점을 두었음

사전에 공표된 법안의 수		위원회가 사전조사한 법안의 수
1997-98	3	2
1998-99	6	5
1999-2000	6	3
2000-01	2	1
2001-02	7	6
2002-03	9	10
2003-04	12	10
2004-05	5	2
2005-06	4	3
2006-07	4	3
2007-08	9	7
2008-09	4	2
2009-10	4	2
2010-12	11	8
2012-13	15	17
2013-14	5	4
2014-15	4	2

- 위원회가 활동하던 2010년부터 2013년 사이에 사전입법조사가 늘어났지만, 13년 이후에는 이전 해의 숫자와 큰 차이를 보이지 않고 있음
- 사후입법조사(Post-legislative scrutiny)에 대해서도 위원회는 긍정적인 반응을 보이고 있음

- 사후입법조사는 다음과 같은 사항들을 확인하는 목표를 지님
 - 첫째, 법률이 의도된 대로 실제에서 작동하는지의 여부
 - 둘째, 더 나은 규제에 기여하는지
 - 셋째, 정책목표를 위한 이행과 전달의 초점을 향상시키는지
 - 넷째, 사후입법조사는 조사 작업을 통해서 밝혀진 성공과 실패로부터 교훈을 얻을 수 있도록 우수 사례를 발굴하고 보급함
- 2013년 1월에 58건의 사후입법조사의 제안서(memorandums)가 발표된 바 있음

- 그리고 이 보고서에서는 간략하게나마 법안의 책임, 목적, 범위, 적용범위, 입법적 배경, 정책적 배경, 사전입법조사, 협의, 긴급입법, 기관, 여러 주제 법안, 법안의 이해가능성과 접근용이성, 벌칙, 비용, 조사와 하위법령 등에 대하여 정부와 의회 사이의 good law를 위한 기본적인 기준(Draft code of Legislative Standards)의 개요를 제시하고 있음

▶ 영국의 하원은 좋은 법(good law)이 갖추어야 할 5가지 요소를 명확성(clear), 접근성/용이성(accessible), 필요성(necessary), 효과성(effective), 체계성/일관성(coherent) 등의 기준을 제시함

- 좋은 법을 위한 명확한 입법의 기초는 다음과 같은 사항들을 고려하는 것이라 함
 - 법문의 명확한 구조란 법문의 내용을 말하고, 사람들이 법률에서 자신이 필요한 길을 찾게 하고, 사용자를 생각하는 법문장의 구조를 의미함
 - 쉬운 말이란 특수용어(jargon)의 사용을 피하는 것을 의미함
 - 좋은 법문의 배열은 가독성이 높고, 직관적이며, 명확한 것을 의미함

▶ 영국의 입법평가는 정부의 법률안 준비과정에서의 영향분석뿐만 아니라 의회 주로 하원의 'good law'를 만들기 위한 사전입법조사와 사후입법조사를 함께 보아야 할 것으로 이해됨

- 최근의 경향은 좋은 법과 좋은 규제를 위한 입법기준을 정부와 의회가 함께 만들어야 된다는 점을 강조함

Ⅲ. 최근 사례 - 영국 영향분석서에 대한 간략한 소개



➤ 그린딜 정책 개요

- Green Deal은 'The Energy Act 2011'에 근거하여 2012년부터 시행됨
 - 건물에너지 효율 향상을 위한 제도로서, 에너지 효율 향상을 위해 투자된 민간자본을 선 투자금 없이 저금리 할부로 기존 에너지 요금 고지서를 통해 납부하는 자금조달 메커니즘
 - 이를 위해서 건물에 대해서 에너지 효율성 평가를 받게 하여 에너지성능등급증서(EPC, Energy Performance Certificate)를 받도록 의무화 함
 - 건물을 매매하거나 임차할 경우에 에너지성능등급증서를 매수인이나 임차인에게 보여줘야 함
- 이 영향평가서는 그린딜 정책을 시행하면서 민간주택분야에서 임차주택이 에너지성능등급의 최소기준(A~G등급 사이에 E등급 이상)을 준수하지 못할 경우에 임차인이 집소유자에게 에너지효율조치(energy efficiency measures, 집수리)에 대한 동의를 요구하도록 하는 규제에 관한 영향평가서임

- 영향평가서의 목차와 대략적인 내용

평가서 요약부분(Summary) : 행정규제와 대안(Intervention and Options)

제목 : Final Stage Impact Assessment for the Private Rented Sector Regulations
 민간주택분야 규제에 대한 최종적 영향평가

IA No : DECC0168

Lead department or agency(소관 부처) : 에너지기후변화부(Department of Energy and Climate Change)

2015년 1월 30일에 제출

선택된(선호된) 규제의 비용분석

총 현존순가치 Total Net Present Value	현존사업순가치 Business Net Present Value	연간순비용 (EANCB 2009년 물가기 준할인율적용)	규제총량제 준수여부 In scope of One-In, Two Out?	측정방법
£2.0bn	£2.9bn	-£94.8m	Yes	Zero Net Cost

- 고려해야 하는 문제점은 무엇인가? 정부의 개입이 필요한가?

- 집소유자와 임대사업자와 관련한 몇가지 장애요인들이 있음. 인센티브의 왜곡(집주인의 비용을 상승하고 임차인의 이익은 증가), 집주인 내지 세입자의 타성(무관심), 불확실한 정보 등의 문제점이 있음
- 이 규제는 기후변화와 난방복지기금 차원에서의 비용효과를 절감시키는데 중요한 역할을 함
- 현재의 정책들도 이러한 문제점들을 압도하는 편익이 있지만, 특히 입차기간이 길수록, 현재의 정책만으로는 비용을 상승시키는 것을 막지는 못할 것임

- 정책의 목적과 계획된 효과는 무엇인가?

- 이 정책은 비용절감을 위한 에너지효율화조치를 이끌어내는 것을 의도함

- 에너지효율화조치로서 온실가스배출절감, 잠재적인 경제와 고용성장, 연료빈민과 일반적인 에너지 수요 절감을 포함한 사업과 주택에서의 연료비절감 등의 효과가 있고, 또한 난방개선의 효과로 에너지 안보, 공기질 개선, 건강증진 등의 효과가 있음
- 규제의 대안을 포함하여 고려된 정책수단은 무엇인가? 그렇게 선택된 정책수단은 정당화 되는가?
 - 2018년 4월부터 집소유주는 신규임차계약을 할 때 에너지성능등급증서(EPC, Energy Performance Certificate)가 요구됨 그리고 'F' 또는 'G' 등급의 경우에는 최소등급인 'E' 등급을 받도록 주택수리를 하여야 함. 이를 위해서 1) Green Deal 정책의 참여 2) ECO 펀드의 사용 3) 지방 또는 중앙정보의 보조금을 받을 수 있음
 - 이러한 규제는 2006년 4월 부타 국내의 경우에 임차인이 에너지개선설비의 설치에 대한 동의를 임대인에게 요구할 경우에 이를 거부할 수 없도록 규정하고 있음
- 정책에 대한 사후평가(review)를 할 것인가?
 - 시행된다면 2020년 4월에 사후평가를 실시함

EU에서 요구하는 최소한의 기준을 위반하는가? 없음

사업자의 범위, 소규모사업자에 대한 규제면제가 없다면 그 이유는 무엇인가?

모든 사업장 적용

온실가스배출에서 CO2대응정책은 무엇인가? 거래 6.6 비거래 5.0

평가서의 목차와 간략한 내용소개

1. 문제점에 관한 소개

- 민간임대주택 분야에서 주택의 에너지효율성을 평가하여 에너지성능등급증서(EPC, Energy Performance Certificate)를 받도록 의무화 하고 최소기준을 지키도록 함
- 세입자가 집주인에게 “에너지 효율화 수단”을 요구할 권리를 부여하고, 이에 대해서 집주인은 “비합리적인 거부”를 하지 못하게 함

- 1.1. 국내 민간임대주택
 - 1.1.1. 문제의 범위
 - 1.1.2. 국내의 임대차기간
 - 1.1.3. 국내의 민간임대주택영역과 연료빈곤(fuel poverty)
- 1.2. 해외 민간임대주택
 - 1.2.1. 문제의 범위
 - 2.2.2. 해외의 임대기간
- 1.3. 요약
- 2. 정부 행정규제의 논거
 - 2.1. 에너지 효율화 수단의 사용에 대한 장애요인
 - 2.1.1. 동인(incentives) 실효성문제(Misaligened)
 - 2.1.2. 불완전한 정보
 - 2.1.3. 집주인들의 타성/무관심(inertia)
 - 2.2. 국내임대주택시장에서의 형평성(Equity)
 - 2.2.1. 연료빈곤 문제의 원인에 대한 고심(Address the drivers of fuel poverty)
 - 2.2.2. 임차인의 건강개선
- 3. 정책 목표
 - 3.1. 본래의 정책목표
 - 3.2. 확대한 정책목표
- 4. 정책 대안
 - 4.1. 규제외의 논거

4.2. 규제에 대한 대안(Alternatives)

4.3. 게으른(do-nothing) 수단(Option)

4.4. 최종적인 정책수단

4.4.1. 규제의 범위

4.4.2. 규제적용영역(Coverage)

4.4.3. 규제작동을 위한 안전장치/방어벽(Regulatory Backstop)

- 집소유자들을 위해서 최소한 규제부터 시작함

- 임차기간에 따른 규제의 적용시기 결정

4.4.4. 임시적인 면제(temporary exemptions)

4.4.5. 해외에서 대안으로서의 비용절감실험(Alternative payback test)

5. 분석방법

5.1. 모델링 방법

- 평가목표를 위해서 다음과 같은 논점들에 대한 조사(Assess)

(i) 규제의 결과로서 에너지효율화조치가 활용될 것 같은지에 대한 조사

(ii) 탄소배출을 통한 사회에 대한 규제영향에 대한 조사, 국내임차주택시장, 공기 질의 개선, 시간비용, 재정영향 등에 대한 조사

(iii) 규제의 결과로서 발생하는 집소유자와 임차인에게 부담이 되는 비용의 분산을 포함한 정책효과의 배분에 대한 영향평가

(iv) 연료빈곤에 대한 영향평가

5.1.1. 국내 주택임대시장 모델의 변화

5.1.2. 해외 주택임대시장 모델의 변화

5.2. 특정정책 구성요소들의 개선

5.3. 평가기간(Appraisal period)

- 평가기간은 2014년부터 2065년까지 52년임

5.4. 개선에 대한 입증근거

- 평가모델 설계시의 전제들의 변화
- Housing stock
- 비용과 연료 절감
- 지방정부의 비용
- 집소유주의 비용

6. 가정적인 대안정책실시 효과분석(Counterfactual)

6.1 국내에서의 가정적인 대안정책실시 효과분석

6.2 해외에서의 가정적인 대안정책실시 효과분석

7. 비용과 편익의 범주

7.1. 중요 비용과 편익의 요약

	비용	효과
집소유자	<ul style="list-style-type: none">- 설비설치와 재정비용- 평가비용- 숨은비용- 규제이해와 규제이행비용	<ul style="list-style-type: none">- 에너지 비용절감- 재산적 가치의 잠재적 증가- 임대업의 만족도 상승과 빈집기간의 감소- 장기간의 재산유지비용의 감소- 임차계약비용의 감소
임차인	<ul style="list-style-type: none">- 설비설치비용과 재정비용- 숨은비용	<ul style="list-style-type: none">- 에너지 비용절감- 안락한 주거- 연료빈곤의 감소- 건강증진
소개업자 (letting agents)	<ul style="list-style-type: none">- 규제이해비용	
지방정부	<ul style="list-style-type: none">- 행정비용	

	비용	효과
사회전반	<ul style="list-style-type: none"> - 설치비용과 재정비용 - 평가비용 - 숨은비용 - 이행비용 - 소개업자와 집소유자의 규제이해비용 - 행정집행비용 - 에너지효율증가조치의 요구에 대한 임차인관련 비용 	<ul style="list-style-type: none"> - 순에너지절감비용 - 에너지공급의 안전성증가 - 탄소절감 - 공기질개선 - 잠재적인 재산가치의 상승 - 임차인의 만족도 상승 및 빈집기간 감소 - 장기간의 재산권유지 비용 감소 - 임차계약비용의 감소 - 연료빈곤 감소 - 건강증진 - 부가적인 경제적 이익, 경제성장, 일자리 등

7.2. 비용

7.3. 편익

7.3.1. 배분분석에서의 편익평가

7.3.2. 중요 가정

8. 영향분석

8.1. 비용과 편익 국내와 해외

8.1.1. 국내

8.1.2. 해외

8.1.3. 지방정부 및 에너지기후변화부의 비용

8.1.4. 총비용과 편익

8.2. F등급과 G등급의 건물 감소

8.2.1. 국내

8.2.2. 해외

8.3. 민간주택시장에서의 에너지성능조치활용

8.4. 탄소절감

- 8.5. ECO(energy company obligation)비용에 대한 영향
- 8.6. 건강에 대한 영향
- 9. 변인(Sensitivity) 분석
 - 9.1. 국내적 변인 분석
 - eco(energy company obligation) 정책의 변동
 - 연료가격의 변동
 - 9.2. 해외의 변인 분석
- 10. 집소유자와 민간주택임대(PRS) 시장에 대한 영향
 - 10.1. 집소유자에 대한 비용과 편익분석
 - 10.2. 국내주택임대시장에서의 임대주택규제 영향
 - 대규모 크기의 주택에 적합한 규제(소규모주택에 적용하는 규제로는 합리적이지 않다는 연구결과)
 - 크기 이외에 사항들을 고려할 필요가 없음
 - 잠재적 투자의 변화
 - 직업과 경제성장
 - 임차료 지불능력
- 11. 특정영향평가(Wider Impacts)
 - 11.1. 등가연간순사업비용(Equivalent Annualised Net Cost to Business, EANCB)
 - 11.1.1. 직접적인 비용과 편익
 - 11.2. 소규모(Small and Micro) 사업자 평가
 - 11.3. 사법(Justice) 영향평가
 - ※ 법적인 구제절차가 있는지에 관한 평가
 - 분쟁이 발생할 경우의 법적 절차

- 범위반의 경우에 벌금이나 민사벌(Civil Penalty) 또는 제재조항
- 분쟁이나 소송의 증가
- 소송이외의 분쟁해결방안
- 법률지원 영향
- ※ 소송비용을 예상함

11.4. 형평성(Equality Impact) 분석

- 나이/성별(Gender)/민족(인종)/장애/인권/건강

▶ 영국 영향평가의 특징

- 평가대상의 단위설정에 있어서 이 보고서의 경우에 규제영향분석이 한국에서는 제정 또는 개정되는 법률안의 조문단위로 이루어지는 반면에 영국에서는 신규규제정책단위로 평가됨
- 평가방법에 있어서 한국에서도 경제적 분석을 사용하고 있지만, 영국의 경우에 비용편익분석이 화폐로 계량되어 정밀하게 분석됨. 규제영향분석에 있어서는 법학만으로 한계가 있음
- 영국 보고서의 가장 특징적인 점은 대안분석으로서 규제대안을 모델링하고 다른 정책수단을 사용하였을 경우를 함께 분석하여 최적의 규제모델을 선택하였다는 것을 입증하게 함
- 피규제자 및 편익을 얻는 관련자뿐만 아니라 시장에 대한 영향분석을 같이 하여 시장친화적인 규제방법을 연구
- 영향평가서의 작성 주체는 정부 소관부처임 즉 규제의 필요성에 관해서 비용편익분석 및 그 증거에 대한 입증책임을 정부가 짬. 영향평가서가 100여장인 것에 비해서 규제정책위원회의 평가서는 5장으로 구성되어 정부의 영향평가서상의 입증 및 증거가 타당한지를 확인하는 역할
- 규제의 도입으로 인한 행정비용만이 아니라 사법(Justice)적인 효과에 대한 영향평가 및 나이/성별(Gender)/민족(인종)/장애/인권/건강 등에 대한 영향평가를 실시함 다만 위의 특정 영향평가는 비용편익분석에 비해서 내용이 상세하지는 못함

IV. 시사점



1. 규제영향분석과 입법평가의 관계설정

- 입법과정 중 한 단계에 그치는 한국에서의 규제영향분석과는 달리 영국의 영향평가는 제정, 개정, 모니터링, 평가 등 순환과정을 통한 법률의 생애주기를 같이 하는 평가가 됨
- 정부에서부터 의회에 이르는 일련의 과정 속에서의 평가라는 점, 즉, 정부단위에서는 규제대안들의 비용편인 분석에 초점이 맞추어져 있으며, 의회에서도 정부 및 이해관계자와의 협의가 계속 이어지며, 의회가 설정한 “good law”를 위한 평가도 함께 이루어짐
- 영국에서의 “good law”와 관련된 논의의 주제와 대상은 입법평가를 포함하여 보다 넓은 범위에서 이루어지고 있음. 국민들이 알기 쉬운 법만들기, 또는 문장의 수를 줄이기 위한 노력 등도 이에 포함됨

2. 영향분석에서 법적 분석의 역할

- 영국의 규제영향분석은 경제학자들의 비용편인분석이 주요한 내용, 우리의 규제영향분석도 마찬가지임
- 규제영향분석과 입법평가의 관계를 어떻게 설정할지의 문제, 특히 입법평가의 제도화와 관련하여 정부의 규제영향분석을 비롯하여 각종 영향분석제도를 포괄하는 제도로서의 입법평가의 제도화를 가정한 것은 아닌지 추측됨

- 정확한 규제를 찾아낼 수 있는 법리가 있을까라는 의문, 즉, 새로운 규제수단을 도입할 때, 이것이 진입규제가 타당할지 행위규제가 타당할지, 또는 허가, 신고, 인가, 지정 등의 규제수단 중 어떤 규제수단이 보다 효과적일지를 비용편익분석이 아닌 법학적 방법으로 찾아낼 수 있는 방법론을 찾아야 한다는 과제가 발생. 법학적 대안설정에 대한 논증으로서 비용편익분석이 사용될 수 있음
- 새로운 법률안을 제정하는 과제를 수행할 때, 외국법에 대한 벤처마킹 또는 국내 유사법률과의 수평적 비교를 통해서 유사한 제도를 설계하는 경우가 많은데, 그러한 비교법적 연구로도 출된 대안들 중에서 최적의 규제수단을 찾는 데 비용효과분석이 이용될 수 있음

3. 대통령제에 적합한 영향분석제도의 설계

- 입법평가의 주요 모델 국가 중 대통령제 국가는 미국뿐인데, 미국의 경우에도 영국과 유사하면서 다소 다른 영향평가를 실시하고 있음
- 대통령제 국가는 이원적 민주적 정당성에 기초한 엄격한 권력분립이 기본적인 정부형태라는 기본적인 특성을 지님
- 이러한 정부형태에서는 의회의 법률안에 대한 정부의 입법평가는 입법권침해를 일으킬 수 있음. 영국에서도 기본적으로 정부발의안에 대한 영향분석만을 정부가 실시함. 반대로 정부발의안에 대한 영향분석을 의회가 실시하는 것은 기본적인 법안심사라는 점에서 당연한 과정이며, 특별한 제도적 의의를 찾기 힘들. 다만 이러한 대립적 모습은 대통령제만이 아니라 의원내각제 국가에서도 동일한 문제가 발생할 수 있음
- 영국에서도 통합정부 시절인 2010년부터 2015년까지 영향평가서가 가장 활발하게 발간됨. 정부에서의 법률처리를 위해서 의회와의 상호협조를 필수적으로 필요로 했던 시절이라 평가할 수 있음 성공적인 입법평가를 위해서는 정부와 의회 사이의 상호협조가 필요함을 시사함
- 결국 입법평가는 정부발의 법률안에 대한 정부 내부에서의 법률과 규제의 필요성에 대한 입증과 설득 절차이며, 정부에서만 아니라 의회와 국민에 대한 규제의 필요성에 대한 입증과 규제정도에 대한 협의절차라 할 수 있음

4. 입법평가연구의 방향

- 기존의 한국법제연구원 보고서들이 규제영향분석에 집중함. 그 이유 중에서 주목되는 것은 한국법제연구원과 법제처와의 관계. 입법평가연구의 시작은 한국법제연구원과 법제처의 공동연구에서 비롯됨
- 한국법제연구원에서의 입법평가는 3가지 정도로 구분됨. 입법평가 기관, 절차, 기준 등에 대한 일반이론 연구, 입법평가 외국사례 분석 및 국내법에 대한 입법평가 적용, 그리고 입법평가 제도화 방향 연구 등임
- 즉, 1998년 행정규제기본법에 따라 규제개혁위원회가 설치되고, 규제영향분석제도가 도입된 이래로 정부 내 2002년 여성발전기본법상의 성별영향평가, 2005년 구부패방지법 상의 부패영향평가 등 여러 영향분석제도가 도입됨. 그리고 한국법제연구원의 입법평가 제도화 연구는 이러한 정책영향분석제도를 총괄하는 종합적 입법평가의 제도화를 모색하였다고 볼 수 있음. 그리고 이를 담당하는 기관으로서 정부 내의 총리실, 법제처 등을 염두에 두고 있었다고 보여짐
- 영국에서의 입법평가 과정을 보면 점점 정부와 의회가 서로 상호작용하는 것을 강조함. 한국의 법률안 발의는 헌법상 정부와 의회 사이의 이원적으로 구성되어 있다는 점에서 여러 비판이 있지만, 나름의 순기능적 역할을 수행해 왔다고도 볼 수 있음
- 정부발의 법안은 전문성이 강조되고 의회발의 법안의 다양성과 민주성이 강조될 수 있음. 정부와 의회사이의 장점을 공유하고 협조하는 입법과정을 설계할 필요. 국책연구기관으로서 의회와 정부 사이에서 전문적 법률연구 지원이 가능함
- 각 국 의회에서 논의 되는 좋은 법(good law)을 만들기 위한 입법개혁연구를 소개하고 분석하는 등 입법학 전분야 걸친 연구도 입법평가연구의 중요한 연구의 대상이 될 것임

입법평가 Issue Paper 17-15-⑥

영국 입법평가의 최신동향

발행일 2017년 10월 31일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-779-2 93360

영국 입법평가의 최신동향



세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)
T.044)861-0300 F.044)868-9913 <http://www.klri.re.kr>



ISBN 978-89-6684-779-2
값 5,500원