

현안분석 2008-

입법평가 보고서 08-12

입법평가의 개념에 관한 연구

A Study on the Concept of Legislative Evaluation

연구자 : 김수용(부연구위원)
Kim, Su-Yong

2008. 9. 30.

국문 요약

법치국가가 확립된 이후 현대에 들어 국가의 역할이 확대, 강화됨에 따라 국민생활 전반에 걸친 규범화가 진행되었다. 그 결과 법규범의 홍수, 조문의 복잡화 현상이 초래되었고, 현실과 동떨어진 법규범이 많이 양산되었다. 즉 법규범이 양적으로는 증가하였으나 질적으로는 저하되는 현상이 나타났다. 이러한 현상으로 인하여 수범자인 국민들이 법규범을 제대로 이해하지 못하는 경우가 많이 발생하였다. 이와 같은 문제점을 사전에 예방하고 사후에 효과적으로 억제하기 위하여 스위스나 독일 등 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를 실시하고 있다. 한편 영국이나 미국 등 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를 통하여 이러한 문제점을 해결하고 있다.

대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해되고 있다. 그런데 우리나라는 1997년 8월에 행정규제기본법의 제정을 통하여 영미법계 국가에서 실시하고 있는 규제영향분석제도를 실시하고 있음에도 불구하고, 현재 대륙법계 국가의 입법평가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그러나 입법평가의 개념이 각양각색으로 소개되어 있고, 기존의 규제영향분석제도와와의 관계 등에 대한 고려없이 논의가 진행되고 있다. 이러한 상황에서 향후 입법평가를 제도화하기 위해서는 무엇보다도 입법평가의 개념 정립이 필요하다.

이 보고서는 유럽연합의 영향평가제도, 대륙법계 국가의 입법평가제도, 영미법계 국가의 규제영향분석제도, 일본의 정책평가제도(규제영향분석제도), 우리나라의 규제영향분석제도에 대한 비교·검토를 통하여 입법평가의 개념을 다음과 같이 정리하였다.

1. 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로 저하된 입법을 효과적으로 예방, 억제하기 위한 것이다.
2. 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아니다.
3. 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해되고 있지만, 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가와 규제영향분석제도는 유사하지만 같은 개념은 아니다.
4. 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 한다.
5. 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아니다.
6. 우리나라의 입법환경에 맞는 입법평가개념을 정립해야 할 것이다.

※ 키워드 : 입법평가, 유럽연합의 영향평가제도, 대륙법계 국가의 입법평가제도, 영미법계 국가의 규제영향분석제도, 일본의 정책평가제도, 입법환경

Abstract

Legislative Evaluation of Continental Legal System and Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System are generally understood as the same. In spite of regulatory impact analysis that has been taken effect since 1997 in our country, legislative evaluation is actively under discussion now. But the concept of legislative evaluation is introduced in variety and the discussion of that have no consideration for current regulatory impact analysis. Above all, the concept of legislative evaluation needs to be established for a systematization.

The purpose of this report is to define the concept of legislative evaluation in comparison with Impact Assessment of EU, Legislative Evaluation of Continental Legal System, Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System, Policy Assessment of Japan, Regulatory Impact Analysis of our country. Then I analyzed the concept of legislative evaluation as follows.

1. The important thing of backgrounds why legislative evaluation has been under discussion is that legislation goes on increasing in a quantitative respect, not in a qualitative respect, and how to effectively prevent and control that.
2. Constitution is a criterion, not a subject of legislative evaluation.
3. Legislative Evaluation of Continental Legal System and Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System are generally understood as the same. but the concept of legislative evaluation under discussion and regulatory impact analysis in our country are similar, not the same.

4. Bylaws as well as laws should be considered as a subject of legislative evaluation.
5. Legislative evaluation is an aid to decision-making, not a substitute for political judgement.
6. The concept of legislative evaluation should be established in accordance with legislative environment.

※ Key words : Legislative Evaluation, Impact Assessment of EU, Legislative Evaluation of Continental Legal System, Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System, Policy Assessment of Japan, Legislative Environment

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위와 방법	10
제 2 장 주요국가의 입법관련 평가제도	13
제 1 절 유럽연합과 대륙법계의 입법관련 평가제도	13
I. 유럽연합	13
II. 스위스	27
III. 독 일	38
IV. 프랑스	50
V. 오스트리아	60
제 2 절 영미법계의 입법관련 평가제도	68
I. 영 국	68
II. 미 국	75
III. 캐나다	88
IV. 호 주	92
제 3 절 일본의 입법관련 평가제도	98
I. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정	98
II. 정책평가제도의 특징	102
III. 정책평가제도의 문제점	103

IV. 정책평가제도의 개념	105
V. 규제의 개념	108
제 4 절 소 결	109
제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도: 규제영향분석제도	113
제 1 절 규제영향분석제도의 논의배경과 제도화 과정	113
제 2 절 규제영향분석제도의 문제점과 개선과제	114
I. 규제영향분석서 작성지침의 개선	115
II. 규제영향분석제도와 운영체계의 보완	119
III. 정부관료제의 행태변화를 유발할 메커니즘 도입과 보완	121
IV. 규제영향분석 수준에 대한 검토 강화의 필요	123
V. 소 결	126
제 3 절 규제영향분석서 평가의 필요성과 근거	127
I. 평가의 필요성	127
II. 평가의 근거	128
제 4 절 규제영향분석제도의 개념	129
I. 규제의 정의	129
II. 규제영향분석심사기관	129
III. 대상규제	129
제 4 장 결 론: 입법평가의 개념요소	133
참 고 문 헌	143

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리나라에서는 2000년 초부터 스위스, 독일 등 유럽국가에서 논의되고 제도화된 입법평가가 소개되어 왔다. 최근에는 한국법제연구원 에서 시범적으로 입법평가를 실시하고 있고 제도화의 필요성도 논의되고 있다. 그러나 아직까지도 그것에 대한 개념이 명확하게 정립되어 있지 않고 있고, 1997년 8월 22일에 제정된 행정규제기본법을 통하여 도입된 규제영향분석제도와 의 관계도 문제가 되고 있다. 또한 현재 국내에는 대륙법계 국가의 입법평가제도가 각양각색으로 소개되어 있다.

행정규제기본법상 (행정)규제영향분석이란 (행정)규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 (행정)규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다(동법 제2조 제1항 제5호). 규제법정주의에 따라 규제는 법률에 근거해야 하므로(동법 제4조 제1항) 규제영향분석은 일응 법률에 대한 평가라고 할 수 있다. 그럴 경우 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가를 규제영향분석제도와 같은 개념으로 보고 규제영향분석제도의 방법과 기법을 사용하면 될 것이다. 그러나 입법 내지 법률에는 규제적 요소 이외에 인권보호, 사회복지 실현 등도 포함되어 있음을 고려하면 규제영향분석제도와 현재 논의 중에 있는 입법평가는 동일한 개념으로 보기 힘들 것이다.

현재 논의되고 있는 입법평가가 향후에 제도화되기 위해서는 현재 실시하고 있는 규제영향분석제도와 의 관계와 개념정립이 필요하다. 이 연구는 현재 우리나라에서 다양하게 논의되고 있는 입법평가의 개념

을 명확하게 하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

현재 우리나라에는 규제영향분석(행정규제기본법 제7조)을 비롯하여 환경영향평가·교통영향평가·재해영향평가·인구영향평가(환경·교통·재해등에관한영향평가법), 부패영향평가(부패방지법 제20조의2), 성별영향평가(여성발전기본법 제10조) 등 많은 영향평가제도가 존재하고 있다. 이것들은 관련 내용에 대한 법률을 제·개정할 때 평가해야 하는 제도로서 입법평가제도와 중복되는 부분이 존재한다. 따라서 향후 입법평가가 제도화되기 위해서는 이러한 제도들과 입법평가와의 관계가 정립되어야 할 것이다. 이 연구에서는 이들 중 입법평가와 제일 유사한 형태를 지니고 있는 규제영향분석을 비교하여 입법평가의 개념을 명확하게 하려고 한다.

세계 각국에는 입법 내지 법률을 평가하는 다양한 제도가 존재한다. 그 중 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung(GFA))와 규제영향평가제도(Regulatory Impact Analysis, Regulatory Impact Assessment)를 중심으로 살펴보면, 스위스, 독일 등 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를 실시하고 있고, 영국, 미국 등 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를 실시하고 있다. 두 제도는 사용하고 있는 용어는 다르지만, 일반적으로 같은 개념으로 번역되어 사용되고 있다.¹⁾ 그렇다면 대륙법계에서 실시하고 있는 입법평가제도와 영미법계에서 실시하고 있는 규제영향평가제도는 같은 개념일까? 즉, 두 제도는 대륙법계와 영미법계의 용어상 차이, 법문화(法文化)의 차이일 뿐 실제 내용은 같은 것으로

1) 대표적으로 독일의 비쉴과 콘젠도르프는 Gesetzesfolgenabschätzung을 Regulatory Impact Assessment과 같은 개념으로 번역하여 소개하고 있다. Carl Böhrer/Götz Konzendorf, □□Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)□□, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004 참조.

볼 수 있을까? 이 부분에 대한 해명은 우리나라에서 입법평가제도와 규제영향분석제도의 관계를 정립하는데 상당히 중요하다.

두 제도의 관계를 규명하기 위하여 이 연구에서는 비교법적 방법을 사용하도록 한다. 주요국가의 입법관련 평가제도의 내용에 대한 비교는 유럽연합, 대륙법계(大陸法系), 영미법계(英美法系), 일본(日本)으로 나누어서 살펴보도록 한다. 비교법적 대상국가를 이와 같이 분류하여 고찰하는 이유는 입법관련 평가제도에 대하여 유럽연합에서는 영향평가제도를, 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를, 일본에서는 정책평가제도를 취하고 있기 때문이다. 각 국가들이 취하고 있는 제도들은 유사점과 차이점을 동시에 지니고 있다. 따라서 이러한 비교분석방법을 통하여 우리나라에 적합한 입법평가제도의 개념을 도출할 수 있을 것이다.

일본은 대륙법계에 속하는 국가이지만, 대륙법계의 입법평가제도에 대하여 소극적이다. 다만 정책평가제도를 통하여 입법평가제도와 규제영향평가제도의 목적을 달성하고 있다. 우리나라와 일본은 다른 정부형태를 취하고 있지만, 상당히 유사한 입법과정을 취하고 있다. 그럼에도 불구하고 일본에서 입법평가제도에 대한 논의가 소극적인 것은 우리의 입법과정에서 무엇이 문제인지를 생각하게 하고, 어떠한 입법평가제도를 마련해야 할 것인가에 대한 아이디어를 얻을 수 있을 것으로 생각한다.

제 2 장 주요국가의 입법관련 평가제도

제 1 절 유럽연합과 대륙법계의 입법관련 평가제도

I. 유럽연합

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

유럽 내에서 규제개혁과 관련한 관심이 증대된 시기는 1980년대로 볼 수 있다. 이 시기의 유럽은 단일시장 출범과 유럽연합의 확대 등 변화를 모색하는 한편 공동체내의 단결을 기초로 유럽연합의 지속적인 발전을 추구하면서 다수의 유럽연합규범을 제정하였다. 그러나 이들 규범은 8개의 기본조약과 50개 이상의 의정서 및 부속문서로 구성되어 복수의 조약에 의거한 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력을 지속되어 왔다. 특히 규범간소화에 대한 노력은 유럽연합의 취약점으로 지적되어온 민주성 결핍을 부분적으로 해소하고 유럽연합이 생산하는 정책의 정당성을 제고하며 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다.²⁾

2) 현재 유럽연합의 법체계는 제1차 법원으로 조약이 있고, 제2차 법원으로 규칙, 지령, 결정, 권고 및 견해가 있다. 제2차 법원은 제1차 법원이 정하는 목표를 실현하거나 제1차 법원을 보충하기 위하여 유럽연합의 기관이 제1차 법원에 의거하여 제정하는 것이다. ①규칙(Regulation)은 유럽연합의 가맹국의 법령을 통일하기 위하여 제정되어 가맹국에 직접적인 효력을 가진다. 개별 국가에 효력을 미치게 하기 위해서는 국내법을 필요로 하고, 모든 국내법에 우선한다. ②지령(Directive)은 포함되어 있는 목적이 국내법으로 치환된 때에만 각국에 효력을 미친다. 국내법으로의 치환에 있어서 가맹국에게 일정한 재량권이 부여된다. 지령은 국내법의 통일이 아니라 조정을 목적으로 한다. 지령은 가맹국에게 일정한 판단권한을 부여하여 완화된 통합을 실현하기 위하여 적합한 법령이나, 특히 역내시장의 분야에서 널리 활용되고 있다. ③결정(Decision)은 특정당사자(가맹국, 회사 또는 개인)를 대상으로 구체적인 행위의 실시 또는 폐지 등이 직접적으로 적용된다. 결정의 채택을 위한 입법절차는 과제가 되는 사항에 따라 공동결정, 찬성, 협의의 세 가지로 분류된다. ④권고(Re-

1991년 12월에 EC 회원 12개국은 유럽의 시민간 보다 밀접한 관계의 심화라는 목표를 두고 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)으로 지칭되는 유럽연합조약(Treaty of European Union)에 합의하여 1993년 11월 1일부터 시행되었다. 이 조약에서 단일유럽통화의 도입과 유럽중앙은행의 설립 그리고 공동경제통화정책을 시행하며, 공동외교안보정책을 통해 궁극적으로 공동안보정책(Common Defense Policy)을 이룩하고, 회원국간 내무치안정책의 협력을 통해 이민, 범죄행위 등에 공동 대처함과 아울러 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)을 강화하여 독자적인 회원국의 정책 수행을 고무하고, 유럽시민권의 강화와 함께 1996년까지 마스트리히트 조약 수정을 위해 정부간 회의를 개최한다고 명시하였다.

한편 새롭게 출범한 유럽연합의 주요 우선과제 중의 하나로써 규범 영역에서의 간소화와 개선의 문제는 1992년 스코틀랜드의 에딘버러에서 개최된 유럽연합 각료이사회(European Council)를 통하여 이미 확인이 되었다. 그 후 1993년 6월 8일 유럽연합 각료이사회는 입법기술적 측면의 내용을 담은 유럽연합 법규범의 질의 표준에 관한 기준을 권고하였다. 이후 이러한 기준은 유럽연합 의회, 각료이사회 및 위원회 등 기구간 합의를 통하여 확립이 되었다. 그러나 이 기준은 조직의 내부에서 사용하는 도구로써 법적 구속력은 없었으나, 유럽연합 법규범의 명확하고 간결하며 정확한 정립은 공공부분과 경제부문에서의 투명성과 이해의 용이성을 위해 불가결하다는 판단이 합의에 담겨있었다. 이러한 입법의 간소화를 위한 노력은 특히, 1990년대 중반 유럽연합의 경제불황 타개를 위한 산업경쟁력의 강화를 위하여 유럽연합

commendation)는 가맹국, 기업, 개인 등에게 일정한 행위의 실시를 기대할 것을 유럽위원회가 표명하는 것으로서 구속력은 없다. 단순히 의무적인 힘의 결여라는 점에서 지령과 다를 뿐이며, 가맹국의 입법의 준비를 목적으로 하는 간접적인 법률문서이다. ⑤견해(Opinion)는 특정의 주제에 관하여 유럽위원회의 의사를 표명한 것으로서 구속력은 없다.

의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부담의 경감을 도모한 “역내 시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다. 이 SLIM정책은 유럽연합 각료이사회에 의해서 1996년 7월 8일 공식적으로 채택되었는데, SLIM의 기본적 목표는 관련 입법의 간소화와 개선을 위한 방법의 제시를 통한 역내시장에 대한 지원으로서, 이를 위하여 기업가, 행정관계자, 학자 등으로 기업환경간소화를 위한 Task Force(Business Environment Simplification Task Force: BEST)를 구성하였다. BEST는 중소기업활동을 저해하는 유럽연합의 제반 입법과 규제의 문제를 조사하여 1998년에 상세한 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 규제의 간소화와 개혁은 EU정책의 모든 차원에서 진행되어야 한다는 점, 입법의 기업에 대한 영향을 충분히 검토하고 그 내용을 결정에 반영하여야 한다는 점 등 단순히 행정·규제문제에 그치지 아니하고 종래의 유럽연합의 중소기업정책을 총괄하고 정책이 취하여야 할 전반적인 과제와 방향을 지적하였다.³⁾ 이 보고서에서는 특히, 중소기업의 입장에서 유럽연합의 입법들의 효과에 대한 평가를 위한 절차, 특히 적응비용과 행정상의 부담을 개선할 수 있는 절차에 대한 평가가 이루어졌다.

2000년 3월 23일에 유럽연합 각료이사회에서는 2010년까지 유럽연합을 “보다 선진적인 직업을 널리 창출하고 사회적 연대를 강화하는 가운데 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력을 갖춘 지식경제(Knowledge-based economy)”로 발전시킨다는 목표를 정하였다(이를 Lisbon Strategy이라 함). 이에 따라 IT기술혁명, 시장의 활성화, 완전고용의 실현, 기업경쟁력의 강화에 필요한 시책의 실시하여 유럽연합 내에 잔존하는 지역간 격차를 시정하는 것을

3) BEST의 권고에 따라 유럽연합위원회는 1998년 “기업가정신과 경쟁력을 위한 행동계획(Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness)”을 발표하였다. European Commission, Commission Communication to the Council “promoting Entrepreneurship and Competitiveness”, COM(1998) 550 final, 1998.

정책목표로 하였다. 이 포괄적인 경제·사회계획은 경제성장에 의하여 시민의 삶의 질향상을 도모하는 것이나, 목표는 단순한 경제성장이 아니라 IT산업으로 대표되는 지식경제의 진흥이라고 할 수 있다. 즉, 유럽연합 기업의 경쟁력을 강화하고 저임근로를 창출하여 노동시장을 활성화하는 것이 아니라 수준높은 근로를 필요로 하는 전문직을 널리 확대하고 부가가치가 있는 상품의 생산성을 향상하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 전제조건과 기반은 명확하고 단순하며 효율적인 규범정립과 제도환경이라 할 수 있다. 지속적인 노력을 통하여 불필요한 행정비용을 제거하고 기업활동비용을 낮추는 것이라 할 수 있다.

이러한 규제개혁에 관한 관심은 2001년에 더욱 구체화되었다. 이 시기에 개최된 유럽연합 각료이사회에서는 유럽연합 자체를 국제사회의 지속적인 발전에 기여할 중요한 행위자로 인식하고, 지속적인 발전에 위협이 되는 요인을 해결하기 위하여 정책집행에 대한 일관성 유지와 정책실행과 입법과정이 실제 사회 전분야에 걸쳐 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 질적, 양적으로 모든 변수를 고려토록 하는 내용을 기본골자로 하고 있다.

2001년 7월 25일에 유럽연합위원회는 유럽연합의 정책형성에 있어서 참가, 공개성, 책임성, 유효성, 일관성 등의 원칙을 제시한 “European Governance A White Paper”를 발표하였다. 이것은 유럽연합의 정책형성 과정에 대한 다양한 관계자의 참여방식에 관한 제안으로서, 협의의 대상으로서 지방기관, 시민사회단체, 기업 및 기업단체, 학자 및 전문가 등을 제시하고 특히, 시민사회단체가 광범위한 정책대화에서 중요한 역할을 거두도록 하고 있다. 아울러 인터넷을 통한 정보접근을 명확히 하고 의견을 개진할 수 있도록 적어도 8주간의 협의기간을 설정하는 한편 수리된 의견을 명확히 하여 결과를 인터넷에 제시하도록 하는 기준을 마련하였다. 이는 유럽연합위원회의 입법전단계로서의 협

의가 불충분하여 유럽연합위원회의 입법제안이 유럽사법법원에서 무효로 제소되는 것을 회피하려는 것을 도모한 것이다.

2001년 11월 13일에는 규제개선을 위한 멘델케른 보고서(Mendelkern Group on Better Regulation Final Report)가 발간되었다. 이 보고서는 2000년 11월에 유럽연합의 각 공공행정부문장관회의를 개최하여 규제개선에 관한 심도있는 논의가 필요하다는 의견이 수렴되어, 프랑스의 Dieudonne Mandelkern을 의장으로 하는 전문가그룹이 작성한 것이다. 이 보고서에는 역내 개별회원국들과 유럽연합의 인식을 바탕으로 바람직한 규제를 하는데 있어서 갖추어야 할 요소와 준수되어야 할 원칙이 제시되었다. 여기에는 규제영향평가를 비롯하여 규제영향평가를 실행하는데 필요한 중요한 개념들이 제시되어 있다. 우선 바람직한 규제를 행하는데 있어서 갖추어야 할 기본요소로서 ①영향평가(Impact Assessment)이다. 규제영향평가는 정책입안에 있어서 현대적이고 증거에 의거한 효과적인 도구이며 정책문제를 해결하는데 구조화된 틀을 제시한다. 규제영향평가는 유럽연합 및 회원국 차원에서 정책형성과정의 통합적인 요소로 작용하여야 하며, 관료주의적인 부가요소가 되어서는 아니 된다. 그것은 정치적인 결정을 대체하는 것이 아니라, 그 결정을 실제적인 지식과 명확성을 가지도록 하는 것이다. ②협의(Consultation)절차의 정립이다. 협의는 공개된 거버넌스를 위한 수단으로서 관계하는 집단과의 사전적이고 효과적인 협의는 중요한 요구이다. 이것은 정책형성과정에 종사하는 공무원, 장관 또는 의회위원의 역할을 침해하는 것이 아니라 그들이 다루어야 하는 정보에 대하여 보충하는 기능을 담당한다. 협의는 불필요한 논쟁을 야기하여 정책전개를 지연시키지 않도록 올바르게 행사되도록 하여야 한다. ③규제에 대한 접근의 용이성(Access to Regulation)이다. 유럽연합 및 회원국의 규제는 접근이 용이하고 이해할 수 있어야 한다. 이것은 규제의 일관성과 명확성은 협의를 통하여 향상되고, 그 접근은 선진화된 실제적 조정에

의하여 향상되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 유럽연합 및 회원국 차원에서 협의프로그램을 통하여 성취되어야 하고, 적용비용으로 접근이 이루어지도록 관련 규정을 정비하여야 하는 것을 의미한다. ④선진규제에 대한 효과적인 체계정비이다. 선진화된 규제는 그 규제의 향상이 성공적으로 수행될 수 있도록 적절한 지원구조를 필요로 한다. 유럽연합 및 회원국은 관련된 여건을 고려하여 가급적 단일화된 조직 또는 통합조직을 고려하되 효과적인 해결책이 반드시 마련되어야 한다. ⑤정책실행에 있어서의 대안고려(Alternatives to Regulation)이다. 유럽연합 및 회원국의 정책입안자는 항상 공공정책문제의 해결에 있어서 가능한 한 최대의 대안을 고려하고 상황에 가장 적합한 대안을 선택하여야 한다. 규제가 가장 적합한 대안이라 할지라도 모든 상황에 대한 유일한 선택으로 당연시되어서는 아니된다는 것이다. ⑥단순화(Simplification)이다. 현존하는 규제를 단순화하는 것은 지속적인 요구이다. 그러나 단순화는 규제완화를 의미하는 것은 아니다. 그것은 현존하는 규칙을 좀 더 효과적이고 부담이 경감되며 이해하기 쉽도록 하기 위한 것이다. 단순화는 체계화를 의미하며 시민, 기업 및 공공부문에 영향을 미치는 규제에 대하여 바람직한 역할을 하도록 하여야 한다. ⑦유럽연합의 입법에 대한 국가의 이행(National implementation of EU Legislation)이다. 질적으로 우수한 규제는 초기의 준비단계에서부터 그 실행을 위한 준비가 되어 있어야 한다. 회원국은 유럽연합의 규제를 우선적으로 이행하는 것을 검토하여야 한다. 이상과 같이 Mendelkern 보고서는 지속적인 규제개혁을 위한 조치와 질적으로 우수하고 간명한 입법을 위한 제안을 한 것으로서, 향후에 전개되는 EU의 규제개혁에 관한 기본원칙을 선언한 것이라 할 수 있다.

2001년 12월 14일에는 유럽연합 각료이사회에서 벨기에 라켄(Laeken)에서 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 채택하였다. 이 선언은 제1부에서 “기로에 선 유럽(Europe at a Crossroads)”이라는 주제하에 유럽통

합의 의의를 강조함과 아울러 유럽연합이 직면하고 있는 과제를 명확히 하고, 제2부 “재생된 동맹에 있어서 도전과 개혁(Challenges and Reform in a Renewed Union)”에서는 다양한 측면에서 유럽연합이 지향하여야 할 모습을 설정하였다. 특히 제2부에서는 유럽연합의 법적 수단의 간소화로서 유럽연합이 무엇을 달성하는가가 중요한 문제이기 하나, 유럽연합 행위의 성질 및 유럽연합이 어떠한 수단을 사용하여야 할 것인지도 마찬가지로 중요한 문제라고 지적하였다. 제3부에서는 “유럽의 장래에 관한 자문회의 소집(Convening of a Convention on the future of Europe)”이 선언되었다. 여기서는 규제의 질에 관한 멘델 케른 보고서를 지지하는 내용이 채택되었다.

2002년 6월 5일에는 라켄 선언을 이행하기 위하여 유럽연합 위원회에서 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance: Better Lawmaking)”를 채택하고 EU의 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다. 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다. 이 문서에서는 입법개혁을 위한 제안으로서 설명책임, 유효성, 비례원칙을 열거하는 한편 세 가지의 입법개선방안으로서 규제환경의 간소화와 개선, 대화와 참가의 문화추진, 위원회에 의한 영향평가의 체계화를 제시하였다. 이 문서는 멘델 케른 보고서에서의 제안을 받아들여 유럽연합 위원회의 규제영향평가의 실시를 이론적으로 뒷받침하는 중요한 문서로서, 특히 영국 등 회원국에서 실시되었던 규제영향평가의 경험에 큰 영향을 받았다. 이 문서는 2003년부터 점차 모든 주요한 제안 즉, EC의 Annual policy strategy(APS) 또는 Commission and work program(WP)에 기재되어 있는 것을 대상으로 규제영향평가를 도입하도록 하고 그 도입수법을 제안하였다. 이 규제영향평가는 종래 부문별로 개별영향평가(중소기업영향평가, 환경영향평가, 성별영향평가 등)를 실시하였던 것을 통합하여

경제·사회·환경 등에 대한 다양한 영향을 종합적으로 평가하는 통합 영향평가(Integrated Impact Assessment)의 실시를 제안하였다. 아울러 영향평가는 2단계로 실시하도록 하였다. 즉, ①제1단계는 예비적 평가(Preliminary impact assessment: PIA)의 단계이다. 이 단계에서는 특정되는 문제점을 최초로 정리하고 가능한 대안(option)과 영향을 받는 부문을 최초로 명확히 하는 단계이며, 이 예비적 평가가 제2단계의 확대평가의 대상이 되는 APS나 WP에의 적용조건이 된다. 가능한 한 초기단계에서 검토되어야 할 정책대안을 고려하고, 특히 규제의 도입과의 관계에서는 현존상태의 유지(do nothing)를 포함하여 다양한 대안을 검토할 것을 요구하고 있다. ②제2단계는 예비적 평가의 결과를 받아 EC에 보다 그 중요성이 인정되어 선택된 안전에 대하여 그 영향도와 중요성에 상응한 평가의 정도로 실시되는 것이다. 이 확대 영향평가(Extended Impact Assessment: EIA)의 주요한 요소는 동 문서의 부록2에서 기재되어 있다.

한편 이러한 영향평가제도는 2004년에 그 절차와 방법에 관하여 몇 가지 개선방안이 제안되었다. 특히, ①확대 영향평가(Extended Impact Assessment: EIA)의 절차와 방법의 개선으로서, 영향평가에 있어서의 경제나 경쟁에 대한 영향에 관하여 유의할 것을 요구하고 영향평가를 위한 영향항목리스트를 공표하였다. 회원국으로부터는 영향항목리스트 가운데에서도 경제적 영향 뿐 아니라 사회적 영향이나 환경에 대한 영향, 영속성에 대한 영향 등을 특히 중시하여야 할 것이라는 의견을 제시하였다. ②영향에 비례한 영향평가의 실시로서, 주요한 영향에 대한 착안, 중요한 배분적 영향에 대한 유의와 분석의 정도도 영향의 중대성에 대응할 것을 요구하였다. ③영향평가의 질 향상으로서, 영향평가의 실시프로세스의 간소화, 다른 관련역무부문의 연계, 영향평가의 실시를 위한 충분한 자원배분, 담당직원의 능력, 전문성의 향상, 외부 전문지식의 활용 등이 기타 항목으로 열거되었다. 이러한 제

안을 종합하여 유럽연합 위원회에서는 2005년 6월 15일에 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”를 마련하여 현재 시행하고 있다.

2. 영향평가제도의 법적 근거

(1) 유럽연합조약

유럽연합의 조약수준에서는 영향평가에 관한 포괄적이고 규범적인 근거규범이 존재하지 않는다. 유럽연합의 영향평가는 법규에 의하기 보다는 위원회 조직 내에서 자체적으로 대부분 고안되어 실시되고 있다. 다만 유럽연합의 다양한 조약 규정들을 종합하면, 간접적이거나 영향평가의 불가피성과 그 실행의 방향성을 도출할 수 있다.⁴⁾

(2) 유럽 위원회의 문서

유럽연합의 영향평가제도는 다음과 같은 문서를 통하여 제도화되고 발전되어 왔다.

1) Communication from the Commission on Impact Assessment(2002) 276

유럽연합의 위원회가 2002년 6월 5일에 공표한 문서로, 스웨덴의 예테보리(Göteborg)와 벨기에 라켄(Laeken)에서 유럽연합 이사회가 합의한 새로운 통합영향평가방법을 확립시켰다.⁵⁾ 영향평가는 선진규제행동계획(Better Regulation Action Plan)과 지속가능한 발전을 위한 유럽연합의 전략(European Strategy for Sustainable Development)의 일환이다.

4) 영향평가에 대한 유럽연합조약의 간접적 규정에 대해서는 한국법제연구원(편), □□주 요국가의 입법평가 관련제도(1): EU의 영향평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 23-26쪽 참조.

5) 2001년 6월의 예테보리 유럽연합 이사회와 12월 라켄 유럽연합 이사회에서는 중요한 정치적 사항을 제시하였다. 즉, ㉠경제적·사회적·환경적 측면에서 정책제안의 영향을 고려한다. ㉡규제환경을 간소화하고 향상시킨다.

이 문서를 통해 종래 부문별(기업, 성별, 환경, 보건 등)로 존재해 왔던 영향평가제도가 통합되었다. 통합영향평가제도는 규제환경의 유효성과 효율성에 기여하고, 지속가능한 발전을 위한 경제, 사회, 환경에 기여하는 한편, 유럽연합의 정책결정의 일관된 준비에 기여한다.

2) Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps-In support of competitiveness and sustainable development(2004) 1377

이 보고서는 통합영향평가제도의 방법론을 좀 더 체계화하고 적절한 분석의 원칙을 제시하는 한편 영향평가의 질적 향상을 도모하기 위한 세 가지 원칙, 즉 투명성의 원칙(Transparency), 비례성 분석(Proportionate)의 원칙, 경제적·사회적·환경적 차원의 고려(배분효과 및 시간적 차원의 검토) 등을 제시하고 있다. 또한 통합영향평가에서 고려되어야 할 영향요소로, 경제적 영향에 관한 분석항목 9개, 환경적 영향에 관한 분석항목 11개 및 사회적 영향에 관한 분석항목 9개를 각각 제시하고 있다.⁶⁾

3) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament-Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union(2005) 97

2005년 3월 16일에 공표된 문서로, 유럽연합의 성장과 일자리 창출을 위한 선진규제로 나아가기 위하여 선진규제의 설계와 적용, 선진규제를 확보하기 위한 회원국간의 긴밀한 협력, 유럽연합과 회원국간 및 이해관계자간의 건설적인 대화의 강화 등 세 가지를 행동방향으로 설정하고 있다. 특히 영향평가에서 모든 이해관계자와 충분한 시간을 가지고 광범위하게 협의를 하도록 의무화하고 있다. 또한 주요한 입법제안 및 정책결정에 영향을 미치는 비입법적 제안은 통합영향평가의 대상이 되도록 하고 있다. 통합영향평가에서 고려되어야 할 요소

6) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 27쪽.

로 행정비용(administrative costs)을 제시하고 있다.

이를 위하여 유럽연합 위원회에서는 2005년 10월 21일에 입법으로 인하여 소요되는 행정비용의 측정방법을 제시한 문서를 공표하였다 (Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation (2005) 518). 아울러 영향평가는 단지 위원회의 책임이 아니라 공동체의 입법의 질을 향상시키는데 기여하므로 유럽연합 차원으로 확대되어야 함을 강조하고 있다.⁷⁾

4) Impact Assessment Guidelines(2005) 791

이 가이드라인은 영향평가에 관한 이상의 세 가지 문서 등을 종합하여 2005년 6월 15일에 마련된 것으로, 2006년 3월 15일에 일부 내용이 보완되어 현재 시행되고 있는 유럽연합의 영향평가지침이다. 가이드라인에는 영향평가의 절차 및 방법 등에 관하여 매우 구체적으로 언급되어 있다. 가이드라인에서는 유럽연합 위원회에서 실시하는 영향평가제도는 의사(정책)결정을 보조하는 것이지 이를 대체하는 것은 아니라는 점을 지적하고 있다. 영향평가제도는 직접 및 간접으로 사회적·경제적·환경적 영향에 대하여 철저하게 분석함으로써 리스본 및 지속가능한 발전 전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)의 요구에 기여하는 것으로 보고 있다. 가이드라인에서는 영향평가의 절차적 단계로 문제분석, 목표의 확정, 정책대안의 수립, 각 대안에 대한 경제적·사회적·환경적 영향분석, 대안의 비교, 모니터링 및 평가의 6단계 순으로 나누어 구체적으로 설명하고 있다.⁸⁾

7) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 27-28쪽.

8) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 28쪽.

3. 영향평가제도의 개념

영향평가는 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아니다(Impact Assessment is an aid to decision-making, not a substitute for political judgement).

(1) 개념

이상에서 살펴본 것처럼 유럽연합에서는 입법과 관련한 평가로 영향평가제도(Impact Assessment)를 실시하고 있다.⁹⁾

영향평가는 2단계에 걸쳐 실시하도록 되어 있다. 제1단계는 예비적 평가(Preliminary Assessment: PA) 단계이다. 이 단계에서는 특정되는 문제, 가능한 대안들 및 영향을 받는 부문에 대하여 최초로 논의한다. 위원회의 결정에 따라 제2단계의 확대평가의 대상이 되는 연간정책전략 또는 업무계획의 주요한 제안이 확정된다. 제2단계에서 실시되는 확대 영향평가(Extended Impact Assessment)에서는 예비적 평가를 거친 결과 그 중요성이 인정되어 선택된 제안에 대하여 그 영향정도와 중요성에 상응한 평가의 정도를 다룬다.

2004년에는 영향평가의 절차와 방법에 관하여 몇 가지의 개선방안이 제안되었다. 특히 ①확대 영향평가의 절차와 방법의 개선으로, 영향평가에 있어서의 경제나 경쟁에 대한 영향에 관하여 유의할 것을 요구하고 영향평가를 위한 영향항목리스트를 공표하였다. 회원국으로부터는 영향항목리스트 가운데에서도 경제적 영향뿐만 아니라 사회적

9) 홍완식 교수는 유럽연합의 'Impact Assessment'를 입법평가라고 번역하여 사용하고 있다(홍완식, □□유럽연합에서의 영향 평가□□에 대한 토론편, 한국법제연구원 입법평가연구센터, □□유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구(국제학술대회 자료집)□□ (서울: 한국법제연구원, 2008. 7. 11), 65쪽 각주 1)). 그러나 유럽연합의 'Impact Assessment'는 스위스나 독일의 입법평가적 요소뿐만 아니라, 정책평가적 요소도 포함한 개념이다. 따라서 입법평가라는 용어 보다는 '영향평가'라고 하는 것이 그 의미를 더 정확하게 전달할 것으로 생각된다.

영향이나 환경에 대한 영향, 영속성에 대한 영향 등을 특히 중시하여야 할 것이라는 의견을 제시하였다. ②영향에 비례한 영향평가의 실시로서, 주요한 영향에 대한 착안, 중요한 배분적 영향에 대한 유의와 분석의 정도도 영향의 중대성에 대응할 것을 요구하였다. ③영향평가의 질 향상으로서, 영향평가의 실시과정의 간소화, 다른 관련 역무부문의 연계, 영향평가의 실시를 위한 충분한 자원배분, 담당직원의 능력, 전문성의 향상, 외부 전문지식의 활용 등이 기타 항목으로 열거되었다. 이러한 제안을 종합하여 유럽연합 위원회에서는 2005년 6월 15일에 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)’을 마련하여 현재 시행하고 있다.¹⁰⁾

영향평가의 대상이 되는 사항은 주요한 의안(initiatives), 즉 연간정책전략(Annual Policy Strategy(APS)) 또는 사업계획(Work Program)에 기재되어 있는 모든 위원회의 입법적 사항과 다른 정책제안들이다. 구체적으로 사업계획에 포함되어 있는 지침(Directives)과 규정(Regulations)과 같은 규제제안 그리고 경제적·사회적·환경적 영향이 있는 백서(White Papers), 세출계획(expenditure programmes), 국제협약을 위한 협상가이드라인 등이다. 다만 다음과 같은 제안의 유형들은 영향평가 과정에서 제외된다: 정부의 입장이 표명되어 있는 문서(Green Papers), 정기적인 위원회의 결정 및 보고, 국제적 의무나 집행부의 결정에 따르는 제안들 - 예를 들면, 결정, 법적 결정(statutory decisions) 및 기술적 진보의 채택을 포함한 기술적인 업데이트를 실시하는 제안들. 또한 유럽 연합법을 올바르게 이행하는 권한으로부터 나오는 위원회의

10) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 22-23쪽.

영향평가의 절차와 방법에 관한 몇 가지 개선방안을 제안하고 있는 Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps in support of competitiveness and sustainable development는 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf 참조.

조치들도 동등하게 제외된다. 물론 어떤 경우에는 위원회가 영향평가를 실시할 것을 결정하기도 한다.

(2) 개념에 대한 비판

유럽연합 위원회(Commission)의 영향평가제도의 범위에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 즉, 이사회(Commission)의 영향평가는 특히 집행(‘커미톨로지(comitology)’¹¹⁾ 결정과 사후적 영향평가(ex post evaluation)를 포함하지 않고 있다.¹²⁾ 사후적 영향평가를 포함하지 않은 결과, 정책결정의 순환과정에서 완전한 피드백이 되지 않고 있다.

영향평가과정에서 이사회(Council)와 유럽연합 의회(European Parliament)의 역할은 아직까지 분명하지가 않다. 그리고 지금까지 이 두 기관은 2003년의 기관 내부적 합의(Inter-institutional Agreement of 2003)를 거의 이행하지 않았다. 유럽연합 의회와 이사회는 그들의 ‘실체법상의 수정(substantive amendments)’에 대한 영향평가를 함으로써 유럽연합 수준에서 선진규제(BR)를 수행하는데 지대한 역할을 해야 한다.¹³⁾

11) 커미톨로지는 집행위원회와 회원국 정부 관료가 공동으로 정책을 결정하는 전통적인 유럽연합의 정책결정 방식을 말한다. 동시에 커미톨로지 위원회(Comitology Committees)는 이러한 공동결정을 위해 집행위원회와 회원국 정부 관료들로 구성된 정책결정 및 집행기구를 말한다. 커미톨로지 위원회는 업무영역에 따라 관리위원회(Management Committee), 규제위원회(Regulation Committee) 외에도 자문위원회(Advisory Committee) 등 3개의 위원회로 나뉘며, 각각 고유한 기능과 정책결정 방식을 갖는다. 커미톨로지 위원회의 주요 임무는 집행위원회 결정이 기존의 법률에 근거하여 적절한 내용과 절차를 담고 있는가를 심사하고, 이후 정책집행에 따른 문제를 감시하며 이를 각료이사회에 통보하는 것이다. 만약 커미톨로지 위원회의 주장이 집행위원회의 제안(proposal)과 불일치하는 경우에 각료이사회에서 최종결정이 이루어진다. 한국유럽학회 유럽연합(EU) 학술용어사전 편찬위원회, □□유럽연합(EU) 학술용어사전□□(서울: 높이높이, 2007), 64쪽.

12) Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), □□Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?□□(Glos: Edward Elgar, 2007), 95쪽.

13) Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), □□Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?□□(Glos: Edward Elgar, 2007), 95쪽.

II. 스위스

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

스위스는 정치·행정적 체계의 특수성으로 인하여 국가정책의 평가의 문제에는 그다지 관심을 가지지 아니하였다. 그 이유는 대의제와 국민투표 및 발안제도와와의 혼합형태, 즉 스위스에서 말하는 반직접민주주의(halbdirekte Demokratie)의 운용과 사전의견 청취제도를 두어 관계단체를 국가의 주요정책에 관여시켜 정책준비단계에서 다양한 이익의 조정을 도모하는 참여민주주의(Konkordanzdemokratie)의 정착, 연방 국가의 법적 특수성으로서의 연방과 주(Kanton)의 포괄적 협력¹⁴⁾ 등 국가정책에 대한 다양한 의견수렴장치가 제도화되어 경직된 피드백절차를 갖춘 중앙집권적 국가보다 상대적으로 평가에 관한 인식이 별로 없었다.

그러나 1970년에 이르러 사회적 세력이 실질적으로 국가의사를 형성하는 주체가 되어 그 대변자인 압력단체가 실질적으로 국가정책을 좌우하는 상황이 전개되고, 또한 국가의 주요한 임무와 과제가 연방 정부와 주정부의 타협에 의하여 성립되면서 주요 정책에 대한 책임성의 문제가 대두되기 시작하였고, 국가가 본래 수행해야 할 민주적 공공성을 어떻게 확보할 것인가라는 점이 과제로 제기되면서 국가정책에 대한 평가제도의 마련이 현안으로 대두되었다.

한편 입법문제와 관련하여 스위스에서도 1960년대부터 범규범의 홍수현상으로 인하여 법령의 조문이 난해하게 되고 법령을 이용하려는

14) 스위스 연방국가는 위로부터 명령되고 수행되는 지방분권이 아니라 오히려 아래로부터의 연합, 동맹에 의하여 성립하였다. 주는 역사적으로 최초의 국가였다. 그것은 연방국가에로의 연합 후에도 여전히 국가이다. 즉, 그것은 국가의 본질적 속성을 보유하고 있다. 자세한 내용은 박영도, □□스위스연방의 헌법개혁과 향후방향□□(서울: 한국법제연구원, 2004) 참조.

자가 그 내용을 정확하게 파악할 수 없게 되고 있다는 점이 학계 및 실무계에서 집중적으로 지적되었다.¹⁵⁾ 그 원인으로는 법령개정빈도의 상승, 사회에 존재하는 법령의 규율대상의 복잡성·다양성 및 입법자에 의하여 성립된 법률이 그 필요성에 관한 검증을 거치지 아니하고 여전히 효력을 가지고 있는 점, 유사한 규율대상을 규정하고 있는 법령의 정비가 행해지지 않고 있는 점 등이 지적되었다. 이러한 법률의 홍수현상에 따른 법률의 인식가능성 저하로 인하여 국민들은 자기에 적용되는 법률의 요건 및 효과를 인식할 수 없어서 자기의 행위에 대한 예측가능성을 상실하게 되고, 아울러 법률을 적용하는 자는 그 적용작업이 매우 곤란하게 된다는 것이다. 모든 새로운 법규정은 법소재를 증가시키고, 현행법과의 갈등, 적용의 오류 및 바람직하지 않은 영향을 초래할 위험을 증대시키며, 규범홍수의 결과는 전체적 조망, 체계적 인식, 법내용의 파악에 어려움을 가중시켜 법관철의 가능성이 악화되며 법의 존속이나 실효성에 대한 신뢰가 떨어진다는 것이다. 따라서 규범 상호간의 모순을 회피하는데 더 이상 성공하지 못할 경우 법질서의 통일성은 위험에 빠지게 될 수 있다. 바로 이런 관점에서라도 새로운 법규범을 입안할 필요성에 대한 심사가 이루어져야 한다는 것이다. 이 경우 “규제필요성의 충족에 따른 이익은 새로운 규제에 따른 소모적 비용과 법적 안정성 및 법적 통일성에 대한 침해의 위험을 회피하는데 따른 이익과 형량되어야 한다. 새로운 규정의 제정에 따른 이익의 평가는 법규범의 실효성에 중대한 역할을 한다”는 지적이 학계와 실무계에서 제기되었다. 여기에서 결정적인 것은 법규범의 실효성 일반에 관한 문제가 제기되고, 일정한 기준들에 의하여

15) 1960년대 말 스위스에서는 국가행정조직법개정을 위한 전문가위원회를 설치하였다. 그 위원회는 연방입법국의 창설을 제안하였다. 그리고 이 기관은 법안작성능력을 가지는 법률가를 양성하는 것을 하나의 목적으로 하였다. 그래서 놀(Peter Noll)에 의한 입법학의 구상을 전체적인 모습으로 제시하였다. 그 후 그것은 독일에 수출되어 다수의 영향을 끼쳤다.

그 심사가 수행되며, 결정에 척도가 되는 논거들이 공개됨으로써 일반인들을 일시적으로 흥분시키는 일정한 사건 때문에 문제의 원인이거나 입법의 결과에 대한 정확한 분석을 거치지 않은 채 정치가들이나 언론매체가 요구하는 “편의적 법률”이 제정되는 것을 상당수 피할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 행정기관에 만연되어 있는 가능한 모든 사안을 완벽하게 포섭하고자 하는 완벽주의경향으로부터 초래되는 규율 역시 저지할 수 있다는 것이다.

이러한 이론적 논의를 토대로 실무에서는 연방차원에서 구성된 실무그룹(Arbeitsgruppe)으로 ‘입법평가실무위원회(Gesetzesevaluation: AGEVAL)’를 연방법무부내에 구성하여 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 “오늘날 국가의 행위는 점점 더 목적 지향적이고 효과 지향적으로 되어지고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 효율성(Wirksamkeit)은 합법성(Rechtmässigkeit)과 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되었다”라고 하였다. 1991년에 발표된 이 표현은 오늘날 국가는 다른 정당성 요소들과 함께 점점 더 활동의 효과에 의하여 정당화되며 따라서 효과 지향적 입법은 효과 지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과 지향적 행정을 위한 개별적 요건임을 제시한 것으로 평가되고 있다.

그 후 1995년 연방내각(eidgenössischen Räte)의 국가정치위원회에 의하여 구성된 연방의회(Bundesversammlung)와 연방정부(Bundesrat)의 권한배분에 관한 전문가위원회는 연방의회에 대하여 “입법의 평가는 조속히 실시되어야 한다. 의회는 반드시 그들이 제정한 법들의 집행 및 작동원리에 더 많은 지식을 필요로 한다”라는 의견을 제시하였다. 입법평가제도의 필요성에 대한 이러한 인식확산은 최근 신공공관리론(New Public Management)¹⁶⁾의 확산과 함께 행정개혁프로그램이 분

16) 스위스에서는 New Public Management(NPM)와 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

격화되면서 그 혁신성 및 효과지향성과 관련하여 입법의 효과에 대한 평가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법에 대한 요청으로 발전하고 있다.

2. 입법평가제도의 법적 근거

(1) 연 방

1) 헌법적 근거

스위스 입법평가제도의 헌법적 근거는 헌법원리와 연방헌법의 여러 조항에서 간접적으로 도출할 수 있다. 입법자의 권한을 규정하고 있는 권한규정을 비롯하여, 특히 기본권, 헌법상 원칙으로서의 비례성, 공적 이익, 법치국가의 보충성 원칙, 원활한 국가재정과 관련된 헌법적 위임, 효과지향적 행정행위(연방헌법 제178조), 공동체의 자치권에 대한 고려(연방헌법 제50조 제2항) 등에서 입법시 입법안에 기대되는 효과에 대한 상세한 평가의 요구가 간접적으로 도출될 수 있다.

1999년 개정되어 2000년 1월 1일부터 발효된 연방헌법 제170조는 입법평가에 대한 직접적 규정이다. 연방헌법 제170조는 헌법개정에 관한 연방내각의 국가정치위원회의 제안을 받아들여 신설된 것으로, “연방의회는 연방이 취한 각종 조치들의 실효성을 심사하는데 노력한다”¹⁷⁾고 되어 있다. 이 규정의 신설로 스위스에서는 평가가 중요한 국가임무 중의 하나로 설정되었다. 문언적 해석에 입각할 때, 사후평가의 효과심사와 관계되는 것으로 볼 수도 있지만, 사전적 평가도 원칙적으로 포함되는 것으로 보고 있다.¹⁸⁾

(WoV)은 동등한 의미로 사용된다.

17) △독문: Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden; △불문: L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

18) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의

2) 법률적 근거

입법평가에 대한 직·간접적 법률적 근거는 다음과 같은 것이 있다.
가. 연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률

입법절차에서 효과평가에 대한 법률적 근거로 ‘연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률(Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse: GVG)’이 있다. 동법률 제43조에서는 연방내각의 보고서 및 의견서에, 의안이 연방에 대하여 미칠 인적 및 재정적 효과 등 효과가 제시되도록 하고 있다. 그러나 이 규정은 연방의 입법안에 대한 사전적 입법평가를 위한 일반적 규정으로 보기는 어려울 뿐만 아니라 동 법률은 폐지가 되었다.¹⁹⁾ 그래서 연방정부에서는 입법안에 대한 보고서 작성을 위한 연방내각의 업무지침서에서 이를 구체화하고 있다. 특히 입법의 효과란 부작용을 비롯하여 기타 조치의 모든 사후적 효과를 의미하며, 공동체적 또는 사회적·경제적·생태학적·공간 계획적·지역정치적 관점에서 의미가 있다고 여겨지는 효과도 제시하도록 하고 있다. 또한 스위스가 국제관계에 미칠 중대한 영향에 대해서도 언급하여야 하고, 경제적 관점에서는 기업, 특히 중소기업에 미칠 영향이 매우 중요하다고 제시하고 있다.²⁰⁾

입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 98쪽; Werner Bussmann, 『Evaluation of legislation in Switzerland』, 한국법제연구원 입법평가연구센터, □□유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구(국제학술대회 자료집)□□(서울: 한국법제연구원, 2008. 7. 11), 74쪽.
19) 박영도(역), □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 74쪽 각주 83); 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), 59쪽 각주 84).
20) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의

나. 정부 및 행정조직법

입법평가실무위원회에서는 입법평가에 관한 근거와 의미를 특히 강조하였는데, 이와 관련하여 개선을 위한 다양한 개선안이 제시되었다. 특히 연방법무부가 효과평가의 절차에 더 깊이 관여할 것과 평가를 법령의 단계에서 실시할 것이 제시되었다.

이러한 결과가 반영되어 ‘연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률’이 전면 개편되었고, 1997년 3월 21일 개정된 ‘정부 및 행정조직법(Regierungs und Verwaltungsorganisationsgesetz)’에서는 연방정부가 필요할 경우 연방의 임무를 점검하도록 규정하였다(동법 제 5조).²¹⁾ 이 규정에 따라서 연방정부는 새로운 국가사업을 시작할 필요가 있는지 여부에 대하여 심사할 의무를 지게 되었다. 사업의 계속 또는 집행의 중단 및 새로운 시작에 대한 판단기준은 헌법과 법률에 의하여 제시된 목적이다. 심사되어야 할 대상에는 목적 그 자체, 즉 목적을 제정된 대로 둘 것인지, 변경할 것인지, 포기하여야 할 것인지에 대한 심사도 포함하게 된다.²²⁾

다. 재정통제법

1994년 10월 7일에는 ‘재정통제법(Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle)’이 개정되었는데, 동법 제5조에서 재정적 효과에 관하여 규정하였다.²³⁾

입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 98-99쪽.

21) 정부 및 행정조직법 제5조(연방의 임무에 대한 심사) 연방정부는 필요할 경우 연방의 임무와 그 실행 및 연방행정기관의 조직이 헌법과 법률이 부과한 목적에 부합하는지를 점검한다. 연방정부는 국가활동의 미래지향적 해결책을 개발한다.

22) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 99-100쪽.

23) 재정통제법 제5조(재정통제의 항목) ①연방의 재정통제에 관하여는 질서적합성, 법적합성 및 경제성의 항목으로 재정적 관점을 파악한다.

②경제성 심사는 다음으로 수행한다.

라. 의회법

연방활동의 집행효율성을 향상시키기 위한 목적으로 스위스의 모든 주 의회(Ständerat)는 1999년 4월 20일에 ‘연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률’의 개정안을 가결하였다. 개정안의 가장 핵심적인 내용은 동법 제42조 제2항의 “연방정부(Bundesrat)는 제시된 법률과 결정의 집행을 위한 의견을 제시한다. 연방정부는 특히 누가 집행에 대한 책임이 있으며, 집행책임자로부터 의견을 들을 것인지, 어떻게 들을 것인지, 집행을 위하여 주(Kanton)와 게마인데(Gemeinde)는 어떠한 비용을 부담하여야 하는지, 집행과정에서 취득한 경험을 어떻게 이해하고 평가하여야 할 것인지에 대하여 설명하여야 한다”라는 규정이다. 이 개정안은 연방의회에서 반영되지 못하였다. 2002년 12월 13일에는 2000년의 개정헌법 제170조에 의거하여 개정된 ‘의회법(Bundesgesetz über die Bundesversammlung: Parlamentsgesetz)’에서 효과성심사 등을 하도록 하는 규정되었다.²⁴⁾

-
1. 절감수단이 적합하였는지
 2. 비용과 효용이 적절한 관계에 있는지
 3. 재정적 지출이 기대된 효과를 가졌는지
- 24) 의회법 제26조(감독) ①연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원 및 연방의 업무를 위탁받은 자의 업무집행을 감독한다.
- ②제1항의 규정에 의한 감독은 1967년 7월 28일의 재정감독법 제8조의 규정에 의한 재정회계를 포함한다.
- ③연방의회는 다음의 항목에 관하여 감독한다.
1. 법적합성
 2. 질서적합성
 3. 합목적성
 4. 효과성
 5. 경제성
- 제27조(효과심사) 연방의회는 법률을 통하여 제시된 연방의 각종 조치에 관하여 다음 각호의 내용에 대해 그 효과성을 심사한다.
1. 연방내각의 제안이 효과성 심사를 거쳐 실행되었는지
 2. 연방내각의 임무가 효과성 심사를 거쳐 실행되었는지
 3. 임무수행에 자체적으로 효과성 심사를 수행하였는지

(2) 주(Kanton)

2000년대에 이르러 학계와 실무 차원에서 입법평가제도에 대한 연구가 매우 활발하게 진행되고 있다. 실무 차원에서는 연방법무부와 스위스평가학회가 함께 입법평가연구를 지속적으로 수행하고 있다. 스위스에서는 연방 차원보다는 주 차원에서 입법평가제도가 활발하게 도입되고 있다. 특히 베른(Bern) 주가 가장 적극적으로 입법평가제도를 추진하고 있다. 이하에서는 베른 주를 대상으로 입법평가의 법적 근거를 살펴보도록 한다.

1) 헌법적 근거

베른 주의 헌법에서는 직·간접적으로 입법평가에 관한 규정을 두고 있다. 베른 주 헌법 제101조 제3항은 새로운 과제를 수용하기 전에 그 과제에 대한 가능한 재원조달의 방법을 제시할 것을 의무화하고 있고, 제101조 제4항은 “모든 임무는 정기적으로 그 필요성(Notwendigkeit), 목적 적합성(Zweckmässigkeit), 재정적 효과(finanzielle Auswirkungen) 및 수용가능성(Tragbarkeit)에 대하여 심사된다”고 규정하여 헌법적 차원에서 입법을 통제할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이러한 헌법상의 사전적 비용에 대한 분석은 당연히 사전적 입법평가의 일부가 된다고 보고 있다. 즉, 헌법 제101조 제4항은 광범위한 평가규정으로, 헌법적 임무에는 기존의 임무뿐만 아니라 새로운 임무도 포함되기 때문에 사전적 입법평가도 포함되는 것으로 해석된다.²⁵⁾

이 밖에도 베른 주 헌법 제17조 제3항에서 베른 주의 행정에 대하여 공개성의 원칙을 규정하고 있다. 이와 함께 행정문서들에 대한 자유로운 접근을 허용하고 있다. 제64조에서는 의견청취절차에 대한 일

25) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 103쪽.

반적 참여권, 의견청취절차에 관련된 모든 자료들에 대한 일반의 접근권을 확정하고 있다.

2) 법률적 근거

현재 스위스는 법률차원에서 입법평가를 위한 몇 가지 관련 규정들을 두고 있다.

가. 주의회법

주의회법(Grossratsgesetz) 제65조는 주정부에 대하여 법률안에 대한 보고에서 배제되었던 대안들, 광범위한 개정을 표기한 이유, 재정적 및 인적 측면에서의 영향, 자치단체에 미치는 영향, 중기적 재정계획에 대한 영향 및 상위법과의 관계 등을 설명할 의무를 부과하고 있다.

나. 주재정운용법

주재정운용법(Finanzhaushaltgesetz) 제33조 제e호는 행정에 대하여 주기적인 과제심사의무를 부과하고 있다.

다. 주행정조직법

주행정조직법(Organisationsgesetz) 제42조는 주정부에 대하여 모든 법률안 및 법규범안을 작성함에 있어서 자치단체에 미치는 영향을 심사할 의무를 지우고 있다. 제44조에서는 주정부에 대하여 이른바 실험 규정(실험입법)을 제정할 일반적 권한의 수권조항을 포함하고 있다.

라. 국고분담금에 관한 법

국고분담금에 관한 법(Staatsbeitrэгsgesetz)은 사전에 효과심사를 거친 이후에만 제정될 수 있을 뿐만 아니라 주기적으로 심사가 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

마. 기 타

그 밖에 보완작업이 진행되고 있는 1983년에 작성된 주정부의 ‘입법절차의 방법, 절차 및 기술에 관한 지침(Richtlinien des Regierungsrates über Methode, Verfahren und Technik der Gesetzgebung)’도 사전적 입법평가의 시행에 대한 근거를 두고 있다. 특히 여기에는 가능한 많은 가상적 적용사례를 대상으로 목적 적합성, 논리의 일관성, 집행가능성을 대입하여 테스트 할 것을 규정하고 있다. 그리고 중요한 의미를 가지고 있는 다음 사항들을 포함한 최종결론을 위한 체크리스트가 포함되어 있다: ①완결성, 명확성, 이행가능성(필요한 모든 것을 규정하였는지, 불필요한 것은 없는지, 오해할 가능성은 없는지, 명확한 표현과 단순한 문장을 사용하고 있는지), ②규정에 관계된 모든 당사자(시민, 공동체, 특정집단, 단체, 사회, 주)의 이해에 대한 올바른 평가, ③실현가능성(통제 및 집행의 가능성과 비용), ④재정법적 문제에 대하여 문제가 없는 규정, ⑤유연한 조직을 위한 여유공간 등이다. 주와 게마인데의 역할분담에 관한 입법 지침서(Leitfaden für die Rechtsetzung im Bereich der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden)에는 공동체와의 조화성 심사를 위한 체크리스트가 포함되어 있다.

이상과 같이 베른 주는 법률을 통제할 수 있는 광범위한 법적 근거를 두고 있다. 그러나 사전적 및 병행적 법률평가를 위한 충분히 명확한 규정과 주 의회가 법률을 의결함에 있어서 사전적 법률평가를 행해야 하는지의 여부에 관한 입장을 명시적으로 규정하고 있는 것은 존재하지 않는다.²⁶⁾

26) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 105쪽.

3. 입법평가제도의 개념

법률의 효력(효과)에 대한 심사는 표시하는 다양한 용어들이 급증하고 있다. 스위스에서는 일반적으로 ‘Gesetzesevaluation’라는 용어를 사용하고 있는데, ‘법률평가’라고 번역할 수 있을 것이다. 법률평가는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 개념과 동의어이면서 부분적으로는 이전의 문헌에서 사용하던 개념과 차이가 존재한다.²⁷⁾ 마더(Luzius Mader)는 법률평가의 개념을 “입법의 효과와 결과를 방법론적으로 조사하고 평가하는데 방향이 맞추어진 접근방법”으로 이해하고 있다.²⁸⁾

이상에서 살펴본 것처럼, 스위스에서는 연방헌법과 법률뿐만 아니라 각 주의 헌법과 법률 등을 통하여 법률에 대한 인적, 재정적인 부분 등에 대한 영향평가를 실시하도록 하고 있다. 법률평가를 몇 단계로 나누어서 할 것인지에 대해서는 사전적, 병행적, 사후적으로 나누는 방법과 사전적, 사후적으로 나눌 수가 있는데, 스위스에서는 일반적으로 사전적, 사후적 법률평가로 나누는 경향이 있다. 스위스에서는 사전적 법률평가와 사후적 법률평가에 대한 법적 근거들은 존재하지만, 실무에서는 사후적 법률평가를 중심으로 진행되고 사전적 법률평가는 거의 알려져 있지 않다고 한다.²⁹⁾ 그 원인은 사전적 법률평가에 관한

27) 박영도(역), □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 66쪽.

28) 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), 97쪽.

29) 연방법무부가 1987년에 법률평가연구그룹(Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”) : AG EVAL을 설치하였다. 이 그룹은 입법분야의 효과예측 및 효과통제의 강화를 위한 합목적적 조치를 심사할 임무를 가지고 있었다. 1991년에는 이 그룹에서 사전적 평가를 더 많이 실시해야 한다는 요구가 담겨져 있는 종결보고서를 발간하였다. 박영도(역), □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 68-69쪽.

연구가 종종 사전적 평가라는 제목으로 실시되지 않고 있으며, 입법 계획에 대한 교서(Botschaft)나 보고서에서는 간단한 문장으로 몇 마디 언급만 발견되기 때문이라고 한다.³⁰⁾

Ⅲ. 독 일

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

기본법상 사회적 법치국가의 원칙을 선언하고 사회적 시장경제를 운영하여 온 독일에서는 법치주의와 민주주의를 보다 중요한 가치로 설정하고 경제적 효율성의 문제는 이를 보완하는 것으로 인식하였다. 따라서 영미를 중심으로 대두된 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 행정개혁이나 민영화 등 경제적 효율성을 중시하는 분야에서 개혁정책에 대해서는 소극적이었다.

그러나 1970년대에 이르러 사민당이 집권하면서 공공부문의 급격한 팽창으로 인한 재정적 비효율성과 법률 및 행정의 확장으로 인한 법률의 홍수현상과 관료주의화를 타파하기 위한 행정개혁을 본격적으로 단행하였다. 그리하여 1978년부터 각 주정부에서는 법령 및 행정의 간소화작업이 진행되었고, 1983년 보수당인 기민당으로의 정권교체 이후에는 연방차원에서 법령과 행정의 간소화를 위한 독립위원회를 설치하여 독일행정의 약 80%를 차지하고 있는 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화작업을 추진하였다.³¹⁾ 또한 국가의 역할과 임무에 대한

30) Kettiger, Daniel, 『Gesetzesevaluation in der Schweiz:Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick』, Heinz Schäffer(Hrsg.), □□Evaluierung der Gesetze/ Gesetzfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland□□(Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005), 55-59쪽.

31) 독일에서는 1980년 초부터 입법의 위기, 법률의 인플레이션, 위임입법의 광기라고 부르는 현상에 직면하여 한편으로는 용어, 문체 및 법전의 구조의 형식적 문제, 다른 한편으로는 법률의 부적용 내지 예기되지 못한 부작용이라는 실질적 문제가 학계와 실무계에서 지적되어 왔다.

평가, 민영화의 가능성 및 시민지향적인 행정과 공공행정에서의 서비스적인 요인이 강조되었다.

그 후 1990년 이후부터는 동서독이 통일되면서 발생한 동독의 인프라정비의 부담과 유럽연합 통합에 따른 역내자유화의 두 가지 과제를 배경으로 공기업화, 민영화 등을 통한 정부역할의 축소와 규제완화, 행정내부조직의 합리화, 시장과 경쟁메커니즘의 도입을 통한 행정능률의 향상, 공공서비스에 대한 고객의 선택기회의 확대 등 대규모의 행정개혁을 진행하였다. 이러한 행정개혁은 독일의 공공행정 업무수행의 중추적인 역할을 담당하고 있는 주정부의 차원에서 먼저 진행되어, 연방차원으로 확대되었다. 통일 이후부터 연방차원에서 단행된 주요한 행정개혁은 항공관제, 철도 및 우편의 민영화로 대표되는 조직개혁, 규제완화와 신속화, 각종 재정지출삭감과 공무원제도의 개혁 등이라 할 수 있다. 특히 입법개혁과 관련하여 1995년부터 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였다. 그리하여 연방정부는 1995년 9월에 행정부서로부터 독립한 전문가로 구성된 심의회로서 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”³²⁾를 설치하고, 개혁방안을 검토하여 시민과 아울러 구체적인 제언을 실행에 옮기는 작업을 실시하였다. 그 결과로 동 심의회는 1997년 10월 6일에 최종보고서를 제출하고 활동을 종료하였다. 동 심의회가 검토하여 정부에 건의한 행정개혁의 내용으로는, ①입법작업에 관한 심사목록표(입법개혁), ②집중적이고 보충성에 적합한 입법에 의한 강력한 유럽의 지향(유럽연합 관련입법의 개혁), ③행정의 현대화를 지향한 연방 및 주의 공통목록표(행정현대화), ④국가사무의 삭감, ⑤국가의 모든 차원에서의 민간화의 추구, ⑥행정

32) 동위원회는 연방정부, 학계, 주정부, 자치단체, 경제, 금융, 노조 등에서 17명의 위원으로 구성되었다.

규칙의 삭감, 규격의 폐지, ⑦법령의 간소화에 의한 품질개선(환경법 전-통일적인 사업인가), ⑧사적 자기책임의 강화(환경감사와 환경영역 이외의 그 적용가능성), ⑨필요한 만큼의 통계와 가능한 최소한의 부담, ⑩관료행정으로부터 서비스기업으로의 탈피, ⑪직원과 함께 현대 행정의 지향, ⑫행정현대화의 중요한 구성부분으로서의 재정제도 개선, ⑬미래지향적이며 효과적인 행정을 위한 정보기술 및 뉴미디어의 이용, ⑭계획책정, 인허가절차의 신속화, ⑮능률적인 국가에 이바지하는 것으로서의 효과적인 사법행정 등 15개 분야이다.

동 심의회가 검토보고한 사항 중 입법개혁과 관련한 사항을 개관하면, 독일에서는 법률의 홍수, 규범의 홍수라는 말처럼 규범의 다수와 그로부터 발생하는 집행불능이 문제되었다. 그래서 우선 그 수를 삭감하고 질을 향상시켜 시민에게 친숙하고 실시에 수반한 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기 위하여 입법자에게 입법의 정당성 설명, 필요성 설명의 책임을 부과하고 또한 재정 및 사회경제에 대한 비용을 예측시켜 비용 대 효과의 균형면에서의 견제도 요구되고 있다. 또한 한시입법(Befristete Gesetzgebung)의 수법의 도입³³⁾이나 종래부터 입법심사를 위하여 개발된 청색심사표(Blaue Prüffragen)³⁴⁾를 더욱 발전

33) 독일에 있어서 한시법률은 입법절차상 입법에 대한 평가기능을 절차적으로 강화 하는데 이바지한다. 시간을 활용하는 입법은 경제행정법의 영역에서 행해진 입법상의 의사결정을 동태화하고, 사후개선을 위한 메커니즘으로서 기능한다. 특히, 경제정책상 단기간의 적용을 의도한 법률상의 조치를 행하는 한시법률은 의회의 다수로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 나아가 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 역할을 수반하면서 실효성의 통제를 행한다. 한시법률은 경제법의 집행으로 획득한 각종 입법정보를 피드백함으로써 한층 직접적으로 합리적인 입법의 수립에 공헌한다. 그러한 의미에서 독일에 있어서 한시법률의 활용은 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 입법자에 의한 한시법률의 정기적이고 사후적인 실효성의 통제장치는 여전히 미흡하였다. 구체적으로는 어떠한 한시법률의 제정에 관한 수요가 존재하고 있는지에 관한 필요성 심사 및 당해 한시법률의 필요성이 실효성의 평가와 연계되어 행하여질 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다.

34) 정식명칭은 Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes(1984.12.11 결정/1989. 12.20 보완)이며, 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서 전체 10개의 항목으로 구성

시켜 심사질문표를 연방 각부의 공동직무규칙에 취급하여 그 준수를 요구하는 외에 법령심사기관(Gesetz-TUV)의 설립도 제안하고 있다. 심의회는 이러한 규범개선 의 일환으로서 유럽연합 규칙이나 지령에 의한 입법에 관하여도 보충성의 원칙에서 재검토를 요구하는 외에 행정 입법인 규칙이나 지침에 관해서도 필요성을 심사하고 불필요한 부분의 삭감을 제안하고 있다.

1997 12월 1일에는 동 심의회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서를 토대로 연방정부는 ‘국가현대화-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)’이라는 행정개혁프로그램을 각의결정하여 시행하였다. 이 개혁프로그램은 우선 개혁의 원칙으로서 ①새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), ②시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), ③국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), ④효율적인 행정(Effiziente Verwaltung)의 네 가지를 열거하고 이들 원칙에 따라서 ①법률의 실효성과 수용성의 향상(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht), ②파트너로서의 연방(Der Bund als Partner), ③고업적, 저비용 및 투명한 행정(Leistungsstarke, Kostengünstige und transparente Verwaltung), ④직원의 동기부여(Motivierte Beschäftigte) 등 4가지 개혁영역별로 15개의 프로젝트를 열거하고 있다. 특히 연방의 입법절차의 개혁과 관련하여 연방 각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)을 전면 개정하여 종래의 입법절차관련 규정의 미비점³⁵⁾을 보완하는 한편 새로운 정보기술에 대응한 행정업무처리의 방법과 기준을 전면 재설정하였다. 그리하여 1998년 연방정부는 GGO의 전면개정작업을 결

되어 있으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 **Blaue Prüffragen**이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는 법형식성심사에서 기준으로 삼고 있다.

35) 종래의 연방각부공동직무규칙의 주요한 문제점으로는 ①행정부 내의 컴퓨터 등 새로운 정보처리기술에 대응할 수 없었던 점, ②입법절차에 관한 규정이 불충분하였던 점이 지적되었다. ①에 관하여는 그 후 전자적 정보시스템의 이용을 위한 권고(GGO-IT)가 별도로 규정되었으며, ②에 관하여는 청색심사표(Blauen Prüffragen)으로 지칭되는 법률안심사시의 체크리스트가 연방각부공동직무규칙의 부록으로 규정되었으나, 어느 것도 충분히 미비점을 보완하지 못하였다.

정하고, 연방내무부에 전면개정작업을 위한 부서를 설치하여 연방내 각처, 연방재무부, 연방법무부, 연방경제기술부, 연방교통건설주택부 등이 협력하게 되었다. 당초 작업부서는 연방각부공동직무규칙 I 만을 개정할 예정이었으나, 1998년 12월 연방각부공동직무규칙 I 과 II 를 통합하여 전면개편하는 것으로 결정하였다. 연방내무부의 초안작성 심의대상을 모든 연방정부로 확대하여 1999년 가을에 최종안을 마련하였으며 그 후 경미한 수정을 거쳐 2000년 7월 26일에 각의결정되어, 2000년 9월 1일부터 발효되었다.

새로운 연방각부공동직무규칙에서는 입법과정에 관한 규정의 순서가 현실의 입법과정의 순서와 일치하도록 하고, 이른바 청색심사표를 폐지하였다. 이 청색심사표는 과거의 주와 OECD에서 사용되었던 것으로 현재에는 아무런 역할도 하지 못하고 있고, 또한 이를 개정하여 간편하게 이용할 수 있도록 하는 시도도 실패하였다고 지적되었다. 그러나 법률안작성의 단계에서 당해 법률안에 담겨진 규제를 할 필요성과 다른 해결법의 유무에 관한 심사를 할 필요성이 있으므로 다시 새로운 연방각부공동직무규칙에 이를 규정하고 향후에는 제안이유에 있어서 심사결과를 명시하도록 하였다(제43조). 또한 법률안과 관련하여 사인의 자주규제의 가능성의 유무 등을 비교검토하는 심사용질문표(Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeit)를 새로 도입하였다.

2. 입법평가제도의 법적 근거

(1) 연 방

1) 헌법적 근거

연방헌법에서 입법평가제도에 관하여 직접적으로 규정하고 있지는 않다.

2) 법률 이하의 근거

독일은 2000년 7월 26일에 연방각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)³⁶⁾을 전면개정하면서 입법평가제도를 동규칙 제44조에 명시하였다.³⁷⁾ 이로써 법적 제도화가 이루어졌다. 특히 법률의 질 향상을 위하여 개정된 동규칙에서는 입법에 즈음하여 이른바 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입하여 입법평가제도를 규정

36) 전면개정된 연방각부공동직무규칙 전문은 박영도, □□독일연방정부의 입법절차개혁: 연방각부공동직무규칙을 중심으로□□(서울: 한국법제연구원, 2003), 17-50쪽 참조.

37) 연방각부공동직무규칙 제44조(입법의 효과) ①입법의 효과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. 예견되는 입법의 효과의 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정적 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 입법의 효과조사를 권고할 수 있다.

②공적 회계의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방재정에 발생하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에 연방재무부와 협의 후 산출하여야 하며, 부득이한 경우에는 견적으로 하여야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 그 뜻을 기재하여야 한다.

③주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도로 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다.

④연방경제기술부와 협의 후 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다.

1. 경제상의 비용, 특히 중소기업에 대한 것

2. 단가, 물가수준 및 소비자에 대한 법률의 영향

이 목적을 위하여 법률안에 관련한 전문분야를 소관하는 연방행정부서는 관계전문가집단 및 관계단체, 특히 중소기업의 경제단체의 의견을 구하여야 한다. 연방경제기술부는 조기에 관여하여야 한다.

⑤제45조 제1항 및 제2항에 열거하는 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.

⑥법률안의 제안이유에서는 의도되는 작용이 성과를 낳는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부와 조사의 시기에 관하여 주무연방행정부서가 확정하여야 한다.

박영도, □□독일연방정부의 입법절차개혁: 연방각부공동직무규칙을 중심으로□□(서울: 한국법제연구원, 2003), 33-34쪽.

하고 있다. 이처럼 입법평가는 주로 경제적인 측면에서 법안이 당초 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적 효과를 측정하는 기법이라고 할 수 있다.

동규칙에 따라 입법평가의 구체적인 절차와 기준을 위하여 연방내 무부에서 통일적인 안을 마련 중에 있다. 2006년에는 ‘입법평가를 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung)’을 마련하여 현재 의견수렴 중에 있다.³⁸⁾ 업무매뉴얼의 주요내용은 이른바 사전적 입법평가 및 병행적 입법평가의 실시에 관한 것이지만, 현행 법률을 사후적으로 검증하는데도 활용할 수 있도록 하고 있다(이른바 사후적 입법평가). 이 업무매뉴얼은 규율안의 결과에 대한 심사를 통하여 최선의 규율안을 조사하기 위한 절차를 서술하고 있다. 아울러 특정한 법률이나 법규명령의 제정에 관한 정책적 지침이 주어진 경우에도 그와 다른 규율의 가능성도 심사하고 제안할 것을 권장하고, 완전히 새로운 법률이나 법규명령의 경우에는 모든 규율의도의 효과를 심사하기 위한 입법평가를 실시할 것을 의무화하고 있다. 법률이나 법규명령을 개정하는 경우에는 각각의 실질적인 개정사항에 대하여 입법평가를 실시하도록 하고 있다.³⁹⁾

(2) 주

1) 헌법적 근거

연방과 마찬가지로 주에서도 입법평가제도와 관련하여 직접적인 근거규정을 두고 있지 않다.

38) 입법평가를 위한 업무매뉴얼은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련 제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 99-145쪽 참조.

39) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 42쪽.

2) 법률 이하의 근거

독일의 몇몇 주에서는 입법평가와 관련한 규정을 두고 있다. 이하에서는 관련규정을 살펴보도록 한다.

가. 바덴 뷔르템베르크주

바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주 정부는 1997년에 ‘법령의 제정에 관한 지침(Richtlinien zum Erlass von Vorschriften: Vorschriftenrichtlinien vom 12. 05. 1997)’을 마련하여 법령의 필요성에 관한 심사질문 목록과 초안작성과정에서 관련 부처의 참가에 관한 심사질문목록 등 법령입안의 준비에 관한 규정들 이외에 법령과 함께 나타나는 비용결과도 명시하였다. 그리고 주내무부와 연방내무부의 공동프로젝트의 일환으로 비용결과를 조사하기 위하여 ‘법령의 비용결과를 조사하기 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften)’을 작성하였다. 이 업무매뉴얼에는 비용결과를 조사할 때 제기되는 방법론적 과정에 대한 제안이 담겨져 있다. 그에 따르면, 비용결과평가는 비용에 관련되는 국가와 자치단체의 집행경비에만 국한되는 것이 아니라 당해 규정을 통하여 사인(시민, 경제계)에게 발생하는 비용도 파악하도록 하고 있다.

이후 주정부에서는 과잉입법을 피하고 간단명료한 법령의 제정을 목표로 2004년 11월 23일에 ‘법령의 제정에 관한 명령(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften, 2004)’을 새로 마련하여 시행하고 있다. 특히 이 명령에는 법적 규율의 설정원칙으로서 전체적·부분적 규율목적 설정의 필요성, 규율밀도와 규율강도의 고려, 규율단계의 고려, 규율평가의 고려 및 실험조항 내지 유효기간의 설정 등 네 가지 관점을 제시하고 있다. 명령 4.4에서는 입법평가와 관련된 가이드라인으로서 규율평가(Regelungsfolgenabschät-

zung)를 규정하고 있다.⁴⁰⁾

나. 니더작센주

2004년 3월에 니더작센(Niedersachsen)주에서는 행정의 현대화 작업의 일환으로 ‘주정부 및 각부직무공동규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien)’을 제정하였는데,⁴¹⁾ 동규칙 제 38조에서 입법평가에 관한 규정을 두고 있다.⁴²⁾ 니더작센주의 입법평가는 특히 효과심사와 비용결과심사라는 두 가지 형식으로 실시되고 있다. 효과심사는 초안을 통하여 어느 정도까지 ‘입법목표’에 도달할 것인가에 관하여 조사하고, 비용결과심사는 법규정을 집행함으로써

40) 법령의 제정에 관한 명령은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 163-190쪽 참조.

41) 니더작센주의 주정부 및 각부직무공동규칙 이전의 입법평가관련 규정에 대해서는 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 25-26쪽.

42) 주정부 및 각부직무공동규칙 제38조(입법평가) ①관할 부처는 법률안 및 법규명령안에 대하여 입법평가를 실시한다. 사안에 따라 입법평가가 불가능하거나 필요하지 아니한 경우에는 그 이유를 제시하여야 한다.

②입법평가는 효과심사 및 비용결과심사로 구성된다. 효과심사는 다음 사항을 명시하여야 한다.

1. 법률을 통한 규율이 필요한지
2. 어떠한 규율대안이 있는지
3. 규율대안이 의도한 목적을 달성할 수 있는지
4. 규율목적의 달성에 어떠한 결과가 발생하는지
5. 당해 결과가 검증되는지

비용결과심사는 의도한 규율로 인하여 주, 자치단체 및 주의 권역과 공적 행정의 담당자에게 어떠한 재정적 결과가 예상되는지를 제시한다.

제39조(법률안 및 법규명령안에 대한 이유서) ①주정부의 법률안 및 법규명령안에는 이유서를 제출하여야 한다. 그 총칙부문에는 다음 사항을 제시한다.

1. 초안의 제안이유, 목표 및 주요논점
2. 입법평가의 중요한 결과
3. 주의 권역 및 주의 발전에 관련한 환경적 효과
4. 남성과 여성의 동권실현의 효과
5. 가정에 대한 효과
6. 초안의 예상되는 비용 및 예산에 대한 효과

②생략

써 주행정에서 발생하는 인건비와 물적 비용 및 목적지출(자원소비)을 조사한다.

다. 라인란트 팔츠주

라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz)주에서는 2000년부터 입법평가에 관하여 법적으로 제도화하였고, 입법평가의 세 가지 기본모델들을 각부직무공통규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung: GGO) 제 13조에서 명문화하였다. 또한 제14조에서 법률안 작성시 입법평가를 고려하고 그것을 초안의 표지면에 제시하도록 하고 있다.⁴³⁾

동규칙 제16조 제1항에서는 입법평가를 실시하지 않은 경우에는 그 이유를 기재할 의무를 명시하고 있다. 입법평가가 실시된 경우에는 그 결과와 결과의 고려여부를 이유서에 기재하도록 규정하고 있다. 동규칙 제16조 제2항에서는 법률안에 대한 이유서에 사후적 입법평가의 실행을 위한 제안을 강조하도록 규정하고 있다. 라인란트 팔츠주는 관할 부처에 대하여 입법평가의 실행에 관한 문제를 상세하게 다루고 오로지 실질적·내용적 이유에서만 특정한 법령안에 대한 입법

43) 각부직무공통규칙 제13조(입법평가) ①입법평가는

1. 대안적 규정초안의 필요성, 긴급성 및 결과관련 의미성을 조사하고(사전적 입법평가),
2. 초안 또는 초안의 일부에 대하여 심사, 검토하며(병행적 입법평가),
3. 발효된 규정을 사후적으로 검증(사후적 입법평가)하기 위한 절차다.

② 광범한 효력범위를 가지거나 현저한 효력을 가져오는 법률안에 대해서는 입법평가를 실시하여야 한다.

③ 입법평가를 실행하는 경우에는 부록 2a조의 지침에 따라야 한다.

제14조(법률안의 형식) 법률안을 작성할 경우에는 법무부의 설명서(부록 2)를 유의해야 한다. 법률안에는 실행된 입법평가를 고려하여 간단한 형식으로 다음 각 호의 정보를 초안의 표지면에 제시하여야 한다.

- A. 문제와 규율의 필요성
- B. 해결책
- C. 대안
- D. 비용
- E. 관할

평가를 포기하도록 규정하는 방식을 취하고 있다.

동규칙 부록에서는 ‘입법평가의 실행에 관한 지침(Anleitungen zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung)’을 제시하고 있다. 지침에는 투입지역, 핵심적 조사이익 및 각각의 기본모델을 적용할 경우의 전형적 진행과정에 관하여 상세하게 설명되어 있다. 그리고 실무에서의 방법론 적용과 발전 및 제도화의 필요성에 대한 규칙적 심사에 관한 제안도 규정되어 있다.⁴⁴⁾

라인란트 팔츠주는 각부직무공동규칙 외에 주의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, 2006. 11. 10) 제51조에서도 입법평가를 규정하고 있다.⁴⁵⁾

라. 베를린주

베를린(Berlin)주 내각은(Senat)은 2002년 12월 17일에 내각결의 778/02를 의결하였다. 이 결의에서 2003년 4월 1일부터 12월 31일까지 시정과 제평가를 위한 전문가위원회(Expertenkommission Staatsaufgabenkritik)로 하여금 병행적 입법평가의 형식으로 부서를 총괄하는 입법평가를

44) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□ (서울: 한국법제연구원, 2007), 29쪽.

45) 주의회 의사규칙 제51조 ①교섭단체 또는 8인의 주의원은 의회에 법률안을 제출할 수 있다. 법률안은 이유서를 포함하여 문서로 제출하고 표지에는 문제제기, 해결방안, 대안 및 비용을 간략하게 제시하며, 나아가 자치단체 및 자치단체연합에 미치는 중요한 비용을 기재하여야 한다.

②주의회에서 발의된 법률안 중 관련시행법률(제1조 제1항 제1문 및 제2문)의 적용 범위에 속하는 것은 필수적인 비용발생원인 및 비용결과평가를 관정하여 제시하여야 한다. 주의회는 또한 주정부에 보고서를 요청할 수 있다. 제1문의 규정에 따라 행하는 평가는 법률안 제안자의 권리에 아무런 영향을 미치지 아니한다.

③주정부의 법률안은 그 표지(제1항 제2문)와 이유서를 문서로 제출한다. 비용의 기재에서는 자치단체와 자치단체연합에 어떠한 비용이 발생하였는지 및 그 비용을 어떻게 충당할 수 있는지를 제시한다. 이유서에는 적절한 행정적 사무처리방안 및 그에 소요되는 행정비용에 관하여 언급하여야 한다. 주정부가 입법평가를 실행한 경우에는 이유서에 그 결과와 고려되어야 할 사항을 제시하여야 한다. 입법평가를 실행하지 아니한 경우에는 이유서에 그 사유를 제시하여야 한다.

잠정적으로 시도할 것을 제안하였다. 2004년 2월 10일에 내각은 입법 평가의 지속적인 시행을 결정하였고, 2004년 12월 6일에 의장에게 보고되어 2005년 1월 1일부터 ‘병행적 입법평가를 위한 절차적 규율(Verfahrensregelung für die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)’이 시행되었다.⁴⁶⁾ 동규율의 부록에서는 입법평가를 위한 체크리스트로 ‘법률안의 해설(Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen)’을 마련하여 시행하고 있다.⁴⁷⁾

입법평가의 대상으로는 주법률의 제정 또는 개정, 폐지를 위한 내각의 모든 법률안이다. 모든 부처는 입법평가를 위하여 예산입법의 범주에 속하는 것이 아닌 모든 법률안을 규범심사위원회(Normprüfungskommission)에 제출하여야 한다. 내각에 의해 임명되는 독립된 기관으로서의 규범심사위원회는 법률안에 대하여 예상될 수 있는 법률의 결과를 심사한다. 심사는 당해 법률의 소관부서의 이익과는 독립하여 특히 지출, 효용 및 달성가능성과 함께 사회정책적 변화, 지역의 경제 및 환경관련 효과의 관점에 관하여 독자적으로 수행한다.

3. 입법평가제도의 개념

독일에서 입법평가제도의 개념은 독일연방 내무부와 바덴 뷔르템베르크 내무부의 위탁으로 슈파이어 행정대학원에서 만든 입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001)와 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2001)의 내용을 많이 따르고 있다.

입법평가 입문서에 의하면, 입법평가는 ①규율대안에 기초하여 장래를 향하여 그 규율대안의 결과를 평가하는 절차로서의 사전적 입법평

46) 병행적 입법평가를 위한 절차적 규율은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 152-156쪽.

47) 법률안의 해설은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ): 독일의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 157-161쪽.

가(prospektive GFA), ②법 형식에 맞게 작성된 법률초안에 기초하여 장래를 향하여 그 법률초안의 결과를 평가하는 절차로서의 병행적 입법평가(begleitende GFA), ③현재 적용되고 있는 실정법에 기초하여 과거를 향하여 그 실정법의 결과를 평가하는 절차로서의 사후적 입법평가(retrospektive GFA)로 나뉜다.⁴⁸⁾

세 가지의 입법평가를 단계별, 중점별, 결과별로 구분하면 다음과 같다.

입법과정 (단계)	중 점			결과물	입법평가 기본모델
	내용적	시간적	방법론적		
규율의도	규율필요성: 대안 개발	사전적 (ex ante)	최적화 의도/결과	입법필요성 무존재 또는 대안입법의 최적화 필요	사전적 입법평가 (pGFA)
규율초안	법형식적 적합성	병행/동반적 (uno actu)	결과지향적 분석, 형식화 지원	토의초안 전문위원초안	병행적 입법평가 (bGFA)
실정법	사정 (반복적, 정기적, 최종적)	사후적 (ex post)	현실화/의도	심사된 규범 (확인: 개정제안)	사후적 입법평가 (rGFA)

IV. 프랑스

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

프랑스에서는 행정 간소화 내지 행정규제 완화의 측면에서 영향평가(fiche d'impact)가 1993년부터 시범적으로 실시되었고, 1996년 1월 1일부터 12월 31일까지 법률안(재정법률안 제외)을 대상으로 진정한 의

48) 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 2-3쪽.

미의 입법평가가 시범적으로 실시되었다. 1995년 11월 21일에는 수상의 시클래르(Circulaire)로 입법영향평가의 시범적 실시를 규율하였다. 동시클래르는 1993년 시클래르(Circulaire du 27 mai 1993 relative à l'évaluation et la simplification des formalités administrative)를 폐지하고 그것을 대체한 것이다. 동시클래르는 입법영향평가를 통하여 제안된 법률안으로부터 기대되는 이점을 최대한 제시하고 고용에 대한 영향을 심층적으로 조사하도록 하는 것에 중점을 두었다. 그러나 입법영향평가의 결과는 성공적이지 못한 것으로 평가되었다. 즉, 영향평가가 입법 이유서(l'exposé des motifs)나 명령의 제안보고서(le rapport de présentation)와 크게 다르지 않았고, 법령안에 의해 채택된 안을 정당화하는데 중점을 두는 경우가 많았기 때문이었다.⁴⁹⁾

프랑스에서 입법영향평가가 본격적으로 제도화 된 것은 1998년 1월 26일 수상의 시클래르(Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat)를 통해서이다. 이 시클래르는 입법영향평가를 일반적으로 규율하는 규범이다. 1998년에는 입법영향평가와 별도로 공공정책의 평가에 관한 시클래르(Circulaire à l'évaluation des politiques publiques)가 제정되었다.

2002년에는 만델켈른(Dieudonné Mandelkern)의 책임하에 운영된 '입법의 질에 관한 부처간의 작업반'이 1998년 이후의 입법영향평가 실시에 대한 평가서를 작성하였는데, 그 평가서에서 입법영향평가의 문제점을 다수 지적하였다. 2003년 8월 26일에는 그 평가서에 기초하여 입법영향평가제도를 개선하는 '규범인플레이션의 통제와 입법의 질 개선에 관한 수상의 시클래르(Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation et à l'amélioration de la qualité de la réglementation)'가 발해졌다. 이 시클래르에 의해 수정된 입법영향평가제도가

49) 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□(서울: 법제처, 2007), 16-17쪽.

현재의 입법영향평가제도이다.⁵⁰⁾

2. 입법평가제도의 법적 근거

앞에서 살펴본 것처럼 현재 프랑스에는 입법평가제도에 관한 헌법적 차원이나⁵¹⁾ 법률적 차원의 근거규정은 존재하지 않고, 수상의 시클래르를 통하여 그 근거를 마련하고 있다. 이하에서는 입법평가를 제도화한 1998년의 시클래르와 그것의 문제점을 지적한 만델켈른 평가서, 만델켈른 평가서의 권고를 수용한 2003년 시클래르의 내용을 살펴보도록 한다.

(1) 법률안 및 국사원의 심사를 거친 데크레안의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일 시클래르

이 시클래르는 영향평가의 적용범위, 내용, 절차에 관하여 규정하고 있다. 그 중 적용범위와 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 적용범위

영향평가는 1998년 2월 1일부터 내각사무처(*secrétariat général du Gouvernement*) 또는 국사원(*Conseil d'Etat*)에 제출되는 법령에 적용된다. 영향평가서(*étude d'impact*)가 첨부되어야 하는 법령안은 법률안(*loi*), 오르도낭스안(*ordonnance*), 규범적 성격을 가지고 있고 국사원의 심사를 받는 데크레안(*décret*)이다. 수권법률안(*loi d'habilitation*)은 그 내용의 특성에 비추어 영향평가서를 요하지 않는다. 오르도낭스의 승인을 내용

50) 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□(서울: 법제처, 2007), 16-17쪽.

51) 2008년에 개정된 프랑스 헌법 제51-2조(2009년 3월 1일부터 발효됨)에서 정부행위에 대한 통제와 공공정책을 평가하기 위하여 각 원(院)에 조사위원회(*commission d'enquête*)를 설치할 수 있는 규정을 두고 있고, 위원회의 조직과 직무에 관해서는 법률에서 규정하도록 하고 있다. 프랑스는 공공정책평가와 입법평가를 별개의 제도로 규정하고 있기 때문에, 이 규정도 입법평가에 대한 직접적 헌법규정으로 보기는 힘들 것으로 생각된다.

으로 하는 법률안은 오르도낭스의 규정을 변경하는 규정 에 대해서만 영향평가서가 요구된다. 재정법률(예산법률)과 사회보장재정법률도 마찬가지로 특별한 취급을 정당화한다. 전자의 영향평가서(fiche d'impact)는 수입의 예측이나 지출의 개시를 내용으로 하는 조항을 제외하고 조문별로 작성한다. 후자는 사회보장재정법률에 포함될 수 있는 특별 조치에 대해서만 영향평가서가 첨부된다. 이러한 의무 이외의 경우로 현재의 시클래르의 범위 안에 있지 않는 다른 유형의 규범적 성격의 법령안(국제조약안(accords internationaux) 또는 공동체 법령안(actes communautaires), 단순한 데크레, 규범적 아레트(arrêtés réglementaires))은 당신이 당신의 부서에 입법평가서 작성을 요구하는 것은 가능하다.

2) 내 용

이 시클래르에는 영향평가(서)(étude d'impact)의 개념을 비롯하여 평가되어야 할 영향(impact)에 대하여 자세하게 규정되어 있어 프랑스의 입법평가개념을 파악할 수 있게 한다.

영향평가의 대상은 사전에 검토하는 조치들의 행정적, 법률적, 사회적, 경제적, 예산적 효과를 평가하는 것이어야 하고, 그 결과 전체가 공적 결정 이전에 평가되었다는 것을 확실한 방법으로 보장하는 것이어야 한다. 이렇게 함으로써 국가작용의 보다 큰 효율성(efficacité) 확대를 위하여 추구된 목적에 제안된 조치가 보다 합치하도록 하는 결과를 획득하게 된다.

일반적으로 영향평가서는 법령안을 수반하는 서류이다. 그것은 법률안의 이유서 제시나 데크레안의 제출보고서와 같은 의무적 서류를 보충한다. 이러한 다양한 서류 각각의 범위는 그것들이 공적 결정을 명백하게 하는 목적이라는 동일한 목적을 추구하기 때문에, 조화되어야 한다. 그러한 점에서 다양한 서류들은 상호보완적이어야 한다. 심화된 영향평가의 확립은 요구되는 다른 서류의 내용을 줄이게 할 것이다.

영향평가의 분석상 섬세함과 구체성의 정도는 제안된 조치의 중요성과 사회, 경제, 행정에 대한 결과에 비례되어야 한다. 이처럼 영향평가는 우리가 결과를 측정하고자 하는 규정의 성질에 적응시켜야 한다. 예를 들면, 법률의 데크레타 하여 당연히 보다 간결하게 영향평가하는 것으로 규정해서는 안된다. 데크레타의 영향평가를 통하여 법률안의 영향평가에서 행해진 가정과 분석을 필요에 따라 섬세하게 하면서 어떠한 점에서 데크레타 법률의 적절한 적용인지를 판단할 수 있게 하는 자료를 주어야 한다.

영향평가는 두 부분을 포함한다. 즉, 한편으로는 법률적, 행정적 영향분석이고, 다른 한편으로는 검토되는 규정의 사회적, 경제적, 예산적 효과의 제시이다. 두 부분의 영향평가는 평가의 주요한 요소를 종합적으로 요약, 정리하는 비용편익평가(un bilan coûts-avantages)의 제시에 의하여 명백해진다.

대 상	내각사무처 또는 국사원에 제출되는 법령	
분석되는 영향	법률적, 행정적 영향	사회적, 경제적, 예산적 영향
평가방법	비용-편익평가	

이 시클래르는 분석되어야 할 두 부분의 영향에 대하여 자세하게 규정하고 있다.

가. 법률적, 행정적 영향평가

영향평가는 법적 상태에 대한 변경의 정도와 추구된 목적에의 합치를 정확하게 나타내기 위하여 법률(législation)과 명령(réglementation)을 명확하게 해야 한다(적용되는 법령을 첨부하여야 할 것이다). 이러한 분석은 양적, 질적 면에서 법의 진정한 평가가 되어야 할 것이다. 이

렇게 함으로써 법률규정과 명령규정의 확대를 막고, 법질서의 복잡성을 통제하는데 기여할 것이다.

영향평가는 법률적, 행정적 관점에서 가능한 여러 가지 해결책의 제시로부터 채택된 해결책의 이유 그리고 특히 제안된 변경의 필요성을 제시한다.

최초의 법령규정에 연속적으로 가해진 수개의 변경이 법령을 읽기 어렵게 하는 정도로 적용법령규정이 산만하게 분할되는 것을 피하는 것이 바람직하다.

나. 사회적, 경제적, 예산적 영향평가

일반적으로 영향평가는 새로운 규범이 사회 및 경제에 대해 미치는 단기, 중기 및 장기의 영향을 측정하는 것을 가능하게 해야 한다. 특히 미래세대에 대한 영향이 조사되고 평가되어야 한다. 첫째, 영향평가는 민주주의 및 공화주의의 원칙, 공익 및 문제된 사익의 면에서 제안된 규정이 사회에 대해 미치는 영향을 구체적으로 평가할 수 있는 요소를 제공하여야 한다. 특히 자연인 및 법인에 대한 법령안의 긍정적·부정적인 영향을 평가하여야 하고 그로부터 사회복지의 관점에서 기대되는 개선을 도출하여야 한다. 둘째, 영향평가는 제안된 조치의 미시경제학적이고 거시경제학적인 효과에 대한 총체적인 분석을 제시하여야 한다. 미시경제학적이고 거시경제학적인 효과에 대한 분석은 법안으로 인한 비용을 고려하는 것을 가능하게 하는 수치와 기업 등에 관한 행정규제를 포함하여야 한다. 또한 문제의 규정의 경쟁에 대한 영향을 측정하여야 하고, 제안된 조치의 일자리에 대한 직접 또는 간접의 영향이 평가되어야 한다. 셋째, 영향평가는 새로운 규정의 국가뿐만 아니라 지방자치단체, 공공시설법인, 공기업 또는 사회회계에 대한 예산상의 영향을 구체적으로 제시하여야 한다.

(2) 만델켈른 평가서

만델켈른(Dieudonné Mandelkern)의 책임하에 운영된 ‘입법의 질에 관한 부처간의 작업반’에서는 1998년 이후의 입법영향평가 실시에 대한 평가서를 작성하였는데, 그 평가서에는 입법평가의 문제점이 다수 지적되어 있다. 그 요지는 다음과 같다. 첫째, 법령안 작성시 영향평가가 실시되지 않는 경우는 거의 없었다. 둘째, 영향평가서의 내용은 여전히 입법이유서나 제안보고서와 크게 다르지 않았다. 입법영향평가의 내용과 관련하여 부족했던 점은 통첩에 규정된 영향평가 항목들 중 영향이 전혀 기재되지 않은 평가항목들이 있었고, 영향의 계량화도 미미했으며, 외국의 입법례 비교 및 대안의 검토가 없는 경우가 많았다. 즉, 실행된 영향평가는 전반적으로 법령안을 정당화하는 것이었고, 법령안에 대한 비판적 분석은 되지 못하였다. 셋째, 영향평가가 결정과정에서 큰 영향을 미치지 못하였고, 영향평가서가 법령안이 작성된 이후에 작성되는 경우도 자주 있었다.⁵²⁾

(3) 규범인플레이션의 통제와 입법(la réglementation)의 질 개선에 관한 2003년 8월 26일 시클래르

1) 입법평가제도의 문제점과 개혁

1998년 시클래르에 의해 입법영향평가제도가 도입되어 5년간 시행된 경험은 만족스럽지 못하였다. 그 결과 2003년에 입법영향평가제도에 대한 개혁이 진행되었다. 이 개혁을 규정한 것이 ‘규범인플레이션의 통제와 입법의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일 시클래르(Circulaire du 26 aout 2003 relative à la maîtrise de l’inflation et a l’amélioration de la qualité de la réglementation)’이다. 이 시클래르는 규범인플레이션을 통제하고 입법의 질을 개선하기 위한 개혁조치를 주된 내

52) 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□(서울: 법제처, 2007), 17-18쪽.

용으로 하고 있고, 입법영향평가의 절차에 관한 개혁내용도 포함하고 있다. 개혁의 주된 목적은 입법영향평가제도의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

2) 2003년 입법평가제도 개혁의 주요내용

가. 영향평가의 대상

1998년 시클래르에서는 법률안, 국사원의 동의를 거친 시행령 안에 대한 입법영향평가가 의무적이었다. 그런데 입법영향평가가 형식화되고 행정에 과도한 부담을 주는 것으로 평가되었다. 입법영향평가절차는 규범제정의 질을 개선하기 위해서 시행되는 주요한 정책도구인데, 그러한 효과는 크게 달성되지 못하였고, 오히려 입법의 효율성을 떨어뜨리는 문제가 노정되었다. 입법영향평가의 형식화의 주된 원인은 입법영향평가를 법령안의 작성을 맡은 부서에게만 맡기고, 이를 지원 하는 전문가가 부족하였기 때문이었다.

1998년 시클래르를 개혁한 2003년 시클래르는 법률안과 국사원의 동의를 거친 시행령안이 자동적으로 입법영향평가의 대상이 되는 것이 아니라 입법안의 성격 및 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별하도록 하였다. 그리고 어떠한 항목과 어떠한 방식에 의해 입법영향평가를 할 것인지를 결정하도록 하였다. 즉, 국민(자연인 또는 기업)의 상황에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 합목적적인 선택을 필요로 하는 법령안이 우선적으로 입법영향평가의 대상이 되도록 하였다. 반면에 주요한 합목적적인 문제에 대하여는 이미 결론이 내려졌고, 법률의 집행상 또는 유럽연합 지침의 수용상 요구되는 규정의 입안 등 입안권자가 매우 제한된 판단의 여지만을 갖는 경우에는 입법영향평가를 할 필요가 없도록 하였다. 또한 조문별로 입법영향평가 여부, 주된 평가항목 및 평가방식을 정하도록 하였다. 중요한 법률안 및 시행령 안에 대해 입법영향평가를 할 것인지 여부의 결

정은 수상비서실 및 내각 사무총장의 주재하에 있는 부처간 프로그램 회의의에 의해 결정된다. 국가개혁담당장관은 이 회의에 참석한다.

나. 평가항목 및 평가자

1998년 시쿨래르는 원칙상 검토되는 조치의 법률적, 행정적, 사회적, 경제적, 예산상의 영향을 모두 평가하도록 하였다. 그러나 이러한 평가방식은 비효율적인 것으로 평가되었다. 그래서 2003년 시쿨래르에서는 평가항목을 법률적 영향, 행정적 영향, 사회적 영향, 경제적 영향, 예산상 영향, 고용에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지속가능발전과의 관계 등 중에서 입법안의 성질에 따라 선별하도록 하였다. 그리고 이에 따라 입법영향평가에 참가하는 자와 기관을 결정하도록 하였다. 입법영향평가의 기관으로 주무부처만이 아니라 감사직종 등 기타 행정기관의 전문가의 지원을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 외부전문가의 지원을 보장하는 것은 내각사무총장의 책임이다.

다. 사전평가의 강화

정책을 실현하는데 가장 적합한 법령안을 채택하기 위하여 법령안에 대한 사전평가의 중요성이 강조되고 있다. 사전평가는 이미 결정된 안을 합리화하는 것이 아니며 바람직한 안을 도출하기 위하여 가능한 중요안을 검토하는 것이다. 사전평가는 안의 합목적성도 대상으로 한다. 2007년 10월에는 ‘사전평가의 방법론상의 가이드(GUIDE METHODOLOGIQ DES ETUDES PRELABL)’가 제정되었다.

사전평가에는 대안평가와 영향평가가 있다. 사전평가의 강도는 법령안의 중요도에 비례한다. 그리고 사전평가는 입법과정에서 계속 보완된다. 따라서 사전평가는 병행평가를 포함한다. 대안평가는 입법목적 을 실현하는데 가장 적합한 안을 결정하기 위하여 여러 대안의 장점 과 단점을 분석하는 것이다.

영향평가는 법령안의 결정전에 당해 법령안의 모든 영향을 사전에 분석하는 것이다.

사전평가의 필요성은 다음과 같은 기준으로 판단된다. ①개혁안의 예견가능한 효과의 중요성(㉠성질을 묻지 않고, 5천만 유로 이상의 재정투자, ㉡백만명 이상의 직접적 적용대상자, ㉢특정 경제부문 또는 사회부문 또는 직업에 대한 중대한 영향, ㉣규율법령이 자주 개정되는 분야 등 기타 영향평가가 필요한 분야), ②개혁의 원칙 및 관념에 관하여 행정기관이 갖는 자유의 정도의 고려(행정기관의 자유가 큰 경우일수록 사전평가가 필요하다),

사전평가에서는 다음과 같은 내용을 다룬다. ①사실상 및 법률적 관계상 상황과 해결이 필요한 문제의 기술, ②추구되는 목표의 결정, ③가능한 여러 대안의 분석, ④대안의 비교, ⑤기타 사전평가에 포함할 사항 및 안의 실행방식에 관한 사항이다.

3. 입법평가제도의 개념

현재의 입법영향평가제도인 2003년 시클래르의 주요내용을 정리하면, 프랑스에서의 입법평가제도의 개념은 다음과 같다.

대 상	내각사무처 또는 국사원에 제출되는 법령 중 입법안의 성격 및 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별
분석되는 영향	법률적 영향, 행정적 영향, 사회적 영향, 경제적 영향, 예산상 영향, 고용에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지속가능발전과의 관계 등 중에서 입법안의 성질에 따라 선별
단 계	사전평가(대안평가+영향평가) ※ 사전평가는 병행평가도 포함함

V. 오스트리아

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정⁵³⁾

오스트리아에서는 새로운 법률의 제정은 법적 현상의 형성을 의미할 뿐만 아니라 분야에 따라서는 행정과 경제에 있어서 커다란 재정적 비용을 발생시킨다는 점을 이미 오래 전부터 이론적·실무적으로 알려져 왔다. 이러한 문제의식 하에 1970년대 중반에는 전문적 학술 논의에서 ‘입법효과비용(Folgekosten der Gesetzgebung)’과 ‘법률비용(Gesetzeskosten)’의 개념을 도출하였다. 또한 실무적으로는 1979년에 연방 내각처(Bundeskanzleramt)가 마련한 입법기술지침(Legistischen Richtlinien, 1979)에서 “법조문의 작업시에 가능한 한 계획기술, 예를 들면 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술(Netzplantechnik)을 동원할 것”을 권장하였다. 그리고 법령안 작성시에는 그 이유서에 제안의 기초가 되는 상황과 동기, 그의 본질적 내용과 효력을 기재하도록 하는 한편 제안되는 초안에 재정적인 효과가 나타나는 경우에는 이유서의 총론에서 가능한 이를 정확하게 제시하도록 하였다. 아울러 법령안 집행에 소요되는 물적 비용이 가능한 정확하게 표시되도록 할 뿐만 아니라 업무비용의 증가 또는 인력증원을 필요로 하는지 여부와 그 정도를 제시하도록 하였다. 그러나 입법기술지침은 단지 권고에 불과했고, 개별 행정기관내부를 구속하는 성격을 가진 것은 아니었다.

법령안에 대한 재정적 비용의 평가는 일반화되지 않았기 때문에, 법령안에 대한 효과평가는 실제로 평가를 실시했다기보다는 단지 명목상으로 이름만 내건 형식적 의무이행에 지나지 않았다. 실제로 입법

53) 이 부분의 내용은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 13-23쪽을 요약, 정리한 것이다.

에 관한 효과평가의 결과가 어느 정도 실효를 거두었는지에 대한 사후조사는 물론 조직적이고 체계적인 기초가 결여되어 있었다. 그러나 오스트리아의 행정관련 재정비용에 대한 법률효과평가의 이론적·입법적 근거는 다른 나라와 비교하여 평균 이상의 수준에 달하였다.

오스트리아 연방정부는 1986년부터 점진적으로 연방재정을 건전화하고자 하는 목표를 추구해 왔다. 이러한 목표는 특히 입법조치로 인하여 야기되는 중장기적인 경제 부담이 계속 증가하고 있는 상황에서 연방재정에 귀속되는 재정 부담과 한정조건들을 극복하기 위해서는 예산정책상의 재정적인 여유가 확보되어야 한다는 전략적인 사고에 기인한 것이었다. 즉 향후 재정지출 집약적인 사업들에 대한 준비와 오스트리아가 유럽연합의 회원자격을 얻기 위하여 필요한 재정소요액의 마련 등이 시급한 현안으로 대두되었던 것이다. 연방재정을 효율적으로 운영하고 연방정부와 의회가 이와 관련된 정치적 결정을 하기 위해서는 그 어느 때보다 입법조치로 인하여 발생하는 재정 부담에 관한 보다 정확한 정보가 필요했다. 그리하여 연방의 입법절차에서는 재정적 효과를 수반하는 법안일 경우에는 연방재무부와의 협의를 반드시 거치도록 하는 협의절차를 규정하였다. 즉 연방예산법(Bundeshausaltsgesetz, BGBl 1986/2.13)을 개편하여 동법 제14조에서 새로운 입법조치에 대한 재정적 효과로서 연방법률 또는 하위법령의 각 초안에는 연방장관이 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견을 첨부하도록 하였다.

연방예산법 제14조의 비용산정에 관한 규정의 도입으로 연방정부에서는 새로운 예산정책적 요구사항에 맞추어 법안심의시 예산구성의 측면과 입법조치의 경제성 관점을 고려하여 1990년 12월 17일에 법률 제·개정시 비용 또는 향후 재정부담에 대한 산정시스템의 개발에 착수하였다. 그 결과 연방재무부에서는 1992년 12월에 ‘법령제정시 발생하는 재정적 효과를 산정하기 위한 안내서(Handbuch zur Berechnung der

finanziellen Auswirkungen Gesetzen)’를 마련하여 시행하였다.⁵⁴⁾ 이 안내서는 법령의 제·개정에 있어서 설득력이 있는 근거제시에 대한 요구의 증가에 따라 개발된 것으로, 법령의 집행, 제정과 관련된 모든 종사자들이 경제적 합리성과 민주주의적 공개라는 두 가지의 예산정책상 대원칙하에 법안의 비용산정시 발생하는 문제들을 대처할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 안내서에 의한 법령의 시행 등과 관련하여 행정에 소요되는 재정적 효과에 대한 평가제도는 행정실무상 별로 환영을 받지 못하였고, 예외적인 경우에만 효과평가가 실시되었다. 그 때문에 재정적 효과에 대한 평가는 실제로 효과평가를 실시했다기보다는 단지 명목상의 것에 불과하였다. 또한 안내서에 의한 법령의 재정적 효과의 측정은 재정적 비용의 평가라는 측면에서는 효과가 있었으나, 행정과정에 대한 비재정적 효과는 일반적으로 고려하지 않았다. 행정행위에 대한 법치국가의 수준, 공무원에 대한 동기부여, 일정한 행정과정의 정치적 합목적성 등은 안내서의 효과평가에서 검토되지 않았다. 그리고 사회적 영역이나 법령의 효력대상인 사인, 특히 경제에 관련해서는 방법론적·체계적으로 고려한 효과평가를 실시하지 않았다. 즉 1992년의 안내서에 의한 효과평가는 내용적, 이론적, 방법론적으로 여전히 초기단계에 머물렀다.

1994년 6월 12일에 ‘오스트리아의 유럽연합가입에 관한 연방헌법률(Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union)’이 제정됨에 따라 오스트리아는 1995년 1월부터 유럽연합의 구성원이 되었고, 모든 유럽연합의 법규범은 오스트리아에도 적용되었다. 1994년 12월 15일에는 연방헌법을 개정되었는데, 제1장에 유럽연합에 관한 부분이 추가되었다. 따라서 유럽공동체(EG)조약(석탄과 철

54) 1990년에 입법기술지침을 새로 마련하였는데, 1979년 지침에서 제시한 법령안 작성시의 계획기술, 예를 들면 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술의 권장에 관한 사항과 법령초안의 재정적 효과의 산정에 관한 사항 등의 부분이 전부 삭제되었다.

광에 관한 유럽공동체조약은 제외)과 원자력에 관한 유럽공동체조약, 회원국들간의 합의에 의하여 앞의 조약에 첨부된 의정서(EGV 제239 조), 유럽공동체조약을 개정하는 조약들(예를 들면, 가입조약들) 및 관습법과 법의 일반원칙 등과 오스트리아 국내법이 일치하지 아니할 경우에는 최소한 동등한 지위의 오스트리아 국내규범으로 오스트리아 법령을 개정할 의무가 부여되었다. 이러한 결과에 따라 1998년 7월 9 일에는 연방예산법 제14조에 규정되었던 법령의 재정적 효과의 산정에 관한 근거규정을 보완하고, 그동안 재정적 효과의 산정에 관한 1992년의 안내서가 법적 근거가 없는 순수한 행정내부적 지침에 불과하다는 비판을 의식하여 제5항에서 법령의 재정적 효과를 산정하는 지침을 제정할 수 있는 권한을 연방재정부 장관에게 부여하도록 하는 근거규정을 추가하는 개정을 하였다.

한편 1999년 6월에 오스트리아 공업경영자연맹⁵⁵⁾은 린츠(Linz)대학교와 공동으로 ‘오스트리아에 있어서 법률의 결과비용의 산정과 평가(Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich)’라는 보고서를 정부에 제출하였다. 이 보고서에서는 유럽 주요국가의 법률(규제)관련 평가제도를 소개하고, 오스트리아에서 법령안에 대한 재정적 효과뿐만 아니라 법률에 대한 효과평가(입법평가: Gesetzesfolgenabschätzung)를 지속적으로 발전시키기 위한 몇 가지 제안을 하였다. 보고서에서는 기본원칙으로 ①법률의 수범자인 사인과 경제관련 사회적 영역에 대한 입법평가는 현대입법에 절대적으로 필요한 제도이나, 이것은 입법의 정치적 과정을 대체하는 것이 아니며 정치 시스템이나 헌법의 개정을 의미하는 것이 아니라는 점을 언급하면서 입법평가는 법령의 공포에 책임있는 자, 의회, 행정기관에게 입법행위를 통

55) 이 연맹은 물가와 임금수준을 결정하고 국민경제를 제어하는 주요정책의 제안, 정부의 법안 작성에 대한 조언 및 여론형성, 의회의 의원을 통한 법안제출 등의 역할을 담당하는 사회파트너쉽의 담당자로서 오스트리아 사회전체에 커다란 영향력을 행사하는 직능단체이다.

해 예상할 수 있는 효과를 평가받는다라는 근거만을 제시하는 것으로서 입법과정의 현대화를 지향하는 것이라고 한다. ②입법평가는 사실과 자료에 대한 지식과 복잡한 시스템을 운용함으로써 얻은 지식 등 신뢰할 만한 전문적인 지식이 반드시 필요하고, 이러한 전문지식을 바탕으로 입법평가를 실시하는 한편 관련분야 종사자, 기업, 사회단체, 이익단체 대표들과 함께 공개적으로 논의하는 과정이 수반되어야 함을 강조하고 있다. ③입법평가는 실행가능한 것이 되어야 한다는 점을 강조한다. 입법평가는 정보교환의 복잡성으로 인해 일부 특정한 주제에 대해서는 자세한 평가가 대부분 불가능하지만 입법에 대한 이러한 인식이 전혀 무의미한 것은 아니라고 한다. ④입법평가는 국가나 행정개혁을 추진하는 것이어야 하며, 입법과정을 복잡하게 만들거나 불필요한 관료주의나 비용문제를 초래해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

이상과 같이 오스트리아에서는 1970년대 중반부터 시작된 법률의 제정에 따른 재정적 비용효과문제가 현재의 입법평가제도로 발전되었다.

2. 입법평가제도의 법적 근거

(1) 연 방

1) 헌법적 근거

연방헌법에서 입법평가제도에 관하여 직접적으로 규정하고 있지는 않다.

2) 법률 이하의 근거⁵⁶⁾

가. 연방예산법

오스트리아에는 법령의 재정적 효과를 평가하기 위한 근거법률로 연방예산법 이외에 연방재정조정법 제5조(§5 Finanzausgleichsgesetz BGBl

56) 이 부분의 내용은 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 23-26쪽을 요약, 정리한 것이다.

1996/201), 의사절차법 제28조(§28 Geschäftsordnungsgesetz, BGBl 1975/410) 등이 있다. 대표적인 법률인 연방예산법 제14조에서는 새로운 입법조치의 재정적 효과에 관하여 규정하고 있다.⁵⁷⁾

나. 새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정과 전개지침에 관한 연방 재무부장관의 법규명령

이 법규명령은 연방예산법 제14조 제5항의 규정에 따라 연방예산법 제14조에 의거한 입법조치의 재정적 효과를 조사하기 위한 세부절차와 방법을 제시한 것으로서, 새로운 입법조치의 재정적 효과조사에 즈음한 규모, 추정치, 중간결과, 사정(査定) 등 일련의 계산과정을 전부 투명하고 확실하게 조망할 수 있도록 아주 명확히 설명하고 있다.

57) 연방예산법 제14조(새로운 입법조치의 재정적 효과) ①모든 연방법률 또는 하위 법령의 각 초안, 초국가적 또는 국가간의 협정 및 연방헌법(B-VG) 제15a조의 규정에 의한 협정에 있어서 연방장관은 제5항의 규정에 의한 지침에 의거하여 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하여야 한다. 의견서에는 다음의 사항이 명시되어야 한다.

1. 제안된 조치의 시행으로 향후 연방의 수입과 지출, 비용과 수익을 가져올 것인지 및 가져온다면 어느 정도가 될 것인지
 2. 매년 발생하는 수입과 지출, 비용과 수익이 3개년의 예산추계기간 동안 어느 정도로 추정되는지
 3. 지출과 비용의 소요근거 및 그에 따른 효용
 4. 소요지출과 비용의 충당을 위해 어떤 재원이 마련되어야 하는지
- ②제1항의 규정에 의한 조치로 연방의 수입과 수익의 감소를 야기하는 경우에도 제1항이 적용된다.
- ③재정조정과 관련된 제1항에서 언급된 입법조치로부터 직능단체의 수입증대 또는 수입감소, 고비용 또는 저비용, 수익증대 또는 수익감소에 영향을 미칠 경우에는 당해 직능단체에 미치는 재정적 효과도 설명되어야 한다.
- ④명령의 공포, 초국가적 또는 국가간 협정, 연방헌법 제15a조의 협정의 체결에 즈음하여 연방예산상의 효과에 관하여 관할 연방장관은 연방재무부와 협의를 하여야 한다. 이 경우 연방재무부장관은 제2조 제1항의 규정에 의한 재정운용의 목표가 침해되지 않도록 유념하여야 한다. 다만, 명령에 있어서는 연방법률에서 그 재정적 효과의 산정을 위한 근거와 정도가 명확히 규정되어야 한다.
- ⑤제1항 내지 제3항의 규정에 의한 재정적 효과의 산출을 위한 작업을 위하여 연방재무부는 재정 및 경영경제적인 관점에서 계산되는 지침을 발한다.

다. 연방, 주 및 게마인테와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동시행지침

이 지침은 연방 또는 주차원에서 계획하고 있는 입법조치가 관계 직능단체에 미치는 재정적 효과를 심사하기 위한 목적으로 마련된 것이다. 즉, 연방정부, 연방 각부처, 주정부 또는 주정부 구성원들의 법률안, 법률초안 그리고 곧 발표될 법규명령초안에 대한 결정안들이 최종적으로 확정되기 전에 상대당사자인 직능단체들에게 공시하고 관련 직능단체들은 당해 법안에 대하여 4주 이내에 태도표명을 할 기회를 보장하고 있다. 아울러 법안에는 연방예산법 제14조에 따른 새로운 입법조치들의 재정적 효과에 대한 조사와 설명지침에 상응하는 모든 직능단체의 계획에 대한 재정효과설명을 포함하도록 하고, 그 설명은 해설의 총칙부분의 독립된 장에서 합목적적으로 담겨져 있도록 하고 있다.

(2) 주

주차원에서 법령의 재정적 효과를 산정하기 위한 제도를 규정하고 있는 것은 주헌법, 주의 입법기술지침(Legistische Richtlinien) 또는 주정부 직무규칙(Geschäftsordnung) 등이다. 주헌법 차원에서 규정하고 있는 곳은 뷔르겐란트(Burgenland)주로서 일정한 비용지출을 수반하는 주법률, 법규명령 및 기타 조치에 관하여는 당해 연도별로 주가 전체적으로 부담하는 비용을 추계하도록 의무화하고 있다. 오버외스터라이히(Oberösterreich)주에서도 주헌법 제30조 제2항에서 다음과 같이 입법평가를 명시적으로 규정하고 있다. “모든 법률제안에 대해서는 그것이 주시민의 발의에 의한 것이 아닌 경우에는 그 법률이 의도하는 목표(Ziel), 그 법률과 결합되어 있는 효과(Folgen), 특히 연방, 주 및 게마인테에 미치게 될 재정적 효과와 국제적 통합과 관련된 조화의 노력과 그 법률간의 정합성에 관한 상세한 내용을 첨부한다”. 이 규정에

대한 보충규정은 “법률제안이 의도하는 목표를 이와 같이 서술함으로써 법률제안을 통하여 의도한 목표가 합리적으로 달성될 수 있는지의 문제를 ‘평가(Beurteilung)’하는 것을 쉽게 해야 한다. 새로운 입법조치가 가져올 재정적 효과를 상세하게 설명하는 것은 무엇보다도 행정의 비용절감의 이익에 도움을 준다. 이미 법률이 통과되기 이전 단계에서 장래에 어떠한 재정적인 효과가 의도한 만큼 나타날 것인지에 대한 고찰을 실시해 보아야 한다”고 언급하고 있다. 또한 보충규정은 2001년에 보충적으로 “지난 수년동안 입법평가를 위한 강력한 노력과 방법론들”을 지적하면서 법률의 수정을 통하여 “주헌법에도 입법안에 대하여 가능한 한 그 법률의 장래의 효과를 첨부하도록 명시할 것”을 강조하고 있다.⁵⁸⁾ 니더외스트라이히(Niederösterreich)주에서는 입법기술 지침(NÖ Legistische Richtlinien 1987)에서 주정부의 법률 및 법규명령안은 모든 직능단체에 미치는 재정적 효과를 기재하도록 의무화하고, 연방예산법 제14조의 규정에 따라 재정적인 효과를 산정하도록 하고 있다. 슈타이어마르크(Steiermark)주에서는 주정부직무규칙에서 법률결과비용의 산정을 의무화하고 있다.

3. 입법평가제도의 개념

(1) 적용대상

재정적 효과산정의 주된 대상은 제안된 연방법률(Bundesgesetz), 명령(Verordnung), 초국가적 또는 국가간의 협정(Vereinbarung) 또는 연방헌법 제15a조⁵⁹⁾의 규정에 의한 협정이다. 간접적 연방행정(mittelbarer Bun-

58) 박영도(역), □□오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가□□(서울: 한국법제연구원, 2008), 125쪽.

59) 연방헌법 제15a조 ①연방 및 각주는 개별 관할범위의 사항에 관한 상호협정을 체결할 수 있다. 연방의 이름에 있어서 그 협정의 체결은 그 대상에 따라 연방정부 또는 연방장관의 책무이다. 연방의 입법기관을 구속할 필요가 있는 협정은 국민의 회의 승인에 의하여 연방정부만이 체결할 수 있으며, 이 경우 제50조 제3항은 국민

desverwaltung)으로 실시되어지는 입법조치는 재정적 효과와 관련하여 관할 연방부처와 관련 직능단체(Gebietskörperschaft)간의 합의를 전제로 한다. 재정적 효과의 산정시기는 당해 회계연도 및 그 이후 3개년도의 회계연도이다. 재정적 효과가 3개년 이후에도 본질적인 변화(3개년의 재정적 효과의 평균에서 25%를 초과하는 경우)가 예상되는 경우에는 이 점도 고려한다.

(2) 산정범위

재정적 효과산정범위는 제안된 입법조치와 관련한 재정경제적 관점에서 지출(Ausgaben)과 수입(Einnahmen) 그리고 그에 의하여 발생된 경영경제적 관점에서의 비용(Kosten)과 수익(Erlöse) 및 연방의 고용계획 등이다.

제 2 절 영미법계의 입법관련 평가제도

I. 영 국

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

영국에서는 1979년에 대처정부가 출범하면서 자조노력과 자기책임의 원칙, 작은 정부 등을 본격적으로 추진하면서 민영화와 개별업적 평가시스템인 FMI(Finance Management Initiative)를 추진하였다. 그 후 1990년 메이저정부가 공적서비스제공 시스템 자체에 시장원리를 도입하는 사업을 추진하는 한편 행정기관 중 전체의 95%를 차지하는 정책형성 이외의 정부기능을 종래의 정부기관과 명확히 분리된 조직체

의회의 결의를 준용하고 연방관보에 공표한다.

②각주 상호간의 협정은 그 독립된 관할범위의 사항에 관해서만 체결할 수 있으며, 연방정부에 이를 지체없이 통지하여야 한다.

③국제법상의 조약체결권의 원칙은 제1항의 협정을 준용한다. 이 경우 관계되는 각 주의 일치된 헌법적 법률에 특별한 규정이 없는 한 제2항의 협정을 준용한다.

로 이행하는 ‘Next-Steps 프로젝트’를 본격적으로 추진하였다. 1993년 이후로는 법령에 관한 작업을 수행함에 있어 가능한 한 조기에 당해 규정이 산업에 대하여 미치게 될 효과를 평가하고, 구체적으로는 민간부문에 발생하게 될 비용과 각종 부담을 평가하기 위한 제도적 장치를 모색하여 왔다. 이러한 절차는 우선적으로 규제완화를 위하여 투입되고 있으며, 소비재가격의 인하, 새로운 일자리의 창출, 소득수입의 개선 및 국제적 경쟁력을 강화하는 목표를 가지고 있었다. 그리하여 행정부산하에 산업계의 전문가와 공무원으로 구성된 자문위원회인 ‘규제개혁실(Deregulation Unit)’을 설치하여 ‘비용평가(CCA : Cost Compliance Assessment)’를 개발하였다. 이 평가에는 특히, 중소기업에 대한 구체적 효과가 고려되고 있으며, 이른바 ‘리트머스 테스트(litmus test)⁶⁰⁾’를 통하여 표본적으로 선정된 2-3개의 중소기업에 대하여 법령으로 인하여 발생할 수 있는 비용부담을 예시적으로 평가하였다.

그 후 1997년 5월 총선거에서 노동당이 압승하고 블레이어 수상이 취임하면서 다수의 제도개혁에 착수하였다. 그 가운데 법령 등에 의한 모든 규제를 제정 또는 개정하는 때에 그 규제안에 대하여 사회적인 편익, 비용, 리스크 등을 사전평가함으로써 특히 기업에 대한 부담증가에 따른 시장경제의 저해와 사회적 약자에 대한 영향 등을 고려하면서 보다 합리적인 정책수단을 선택하는 공공사업평가제도의 충실·개혁을 추진하였다. 사업평가에 관해서는 지금까지 사업의 영향에 고려되지 않았던 환경 등을 새로이 평가항목에 추가함과 아울러 비용편익분석에 있어서 비용과 편익에 관해서도 사회전체에 대한 모든 것으로 확대하였다. 한편 보수당정권시대의 정부규제가 기업 등의 민간활동에 과도한 부담을 가져와 경쟁을 저해하고 있다는 인식에서 행정개혁의 일환으로 규제완화를 필두로 하는 규제개혁에 박차를 가하였다.

60) 리트머스 검토(litmus test)란 2개 또는 3개의 소규모 기업을 선정하여 이 기업들과 입법계획의 결과에 관하여 논의하는 것을 말한다.

이러한 흐름이 사회전체에 대한 비용과 편익의 평가를 사업뿐만 아니라 규제를 포함한 정책전반에 적용을 확대하게 된 것이다.

1997년 9월에 블레어수상은 보수당정권시대에 설치된 규제개혁실을 개편하여 비용 이외에 가능한 효율성도 평가하기 위하여 선진규제실(Better Regulation Unit)을 설치함과 아울러 정부로부터 독립된 조직으로서 ‘선진규제TF(The Better Regulation Task Force)’를 신설하고, 선진규제의 원칙으로서 ①투명성(Transparent), ②설명책임(Accountable), ③목표명확성(Targeted), ④논리일관성(Consistent), ⑤리스크와 비용의 균형성(Proportionate) 등 5대 원칙을 공표하였다.

1998년 8월에는 모든 규제도입에 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)를 의무화하였다.⁶¹⁾ 이에 수반하여 선진규제실을 다시 개편하여 ‘규제영향실(Regulatory Impact Unit)’을 설치하여 같은 해 8월 10일에 ‘선진규제지침(The Better Regulation Guide)’을 공표하였다.⁶²⁾ 그리고 규제영향평가의 적용범위를 경제영역에서 환경, 농업, 의료, 사회보장, 교육에 이르기까지 다양한 분야로 확대하였다. 이와 같은 조직명칭의 변경은 영국정부가 법령의 입법에 관한 질을 개선하고자 하는 새로운 국면에 있으며 선진규제TF 및 정부부처 내 하위부서와 긴밀한 협력을 추진하기 위하여 이루어진 것이다. 그 후 2000년 8월 9일에는 선진규제가이드를 내실화하고 보완하여 ‘규제영향평가지침(Good

61) 규제영향분석은 과거의 비용분석(Cost Compliance Assessment)체계를 변경한 것으로서 그 주요내용으로는 ①과거에는 비용만 추산하였지만, 이제는 비용과 편익도 추산한다는 점, ②규제영향분석은 공적 토론에 이바지하고 조사된 모든 자료를 기재하지 않아도 되기 때문에 서술할 분량이 많지 않다는 점, ③규제영향분석은 비용을 줄이는 입법계획에 대해서 뿐만 아니라 비용을 양산하거나 증가시키는 입법계획에 대해서도 적용될 수 있다는 점, ④지금까지의 비용추산에 관한 입문서가 상세한 지침을 포함하고 있었는데 반해, 규제영향분석에서는 산정방법에 관한 정보만 제공하고, 보다 적합한 산정방법에 관한 재량의 여지도 인정하고 있다는 점, ⑤과거와는 달리 이제부터는 입법계획에 관한 몇 가지 유형들은 명시적으로 규제영향분석을 요구하지 않는다는 점 등이다.

62) 이 지침은 종래 별도로 행해졌던 비용평가(CCA)와 규제사전평가(편익분석)를 통합하여 규제영향평가로서 실시되도록 하였다.

Policy Making : A Guide to Regulatory Impact Assessment)’을 공표하였다.

2001년 4월에는 ‘규제개혁법(Regulatory Reform Act)’을 제정·시행하여 협의(Consultation)문서의 제출과 규제영향평가보고서의 첨부이 의무화되었다. 프로세스 가운데 규제영향평가지침이 보완되었으며, 2002년에는 새로이 ‘경쟁평가’를 규제영향평가의 일부로서 실시할 것을 결정하여 같은 해 9월 1일부터 모든 규제안에 의무화되었다. 이와 아울러 ‘경쟁평가가이드라인(Guidelines to Competition Assessment : A Guide to Policy Makers Completing Regulatory Impact Assessment)’ 및 ‘경쟁평가체크리스트(Competition Assessment Checklist)’를 공표하여 규제영향평가지침의 부록에 추가하였다. 경쟁은 생산성, 효율성, 신제품의 개발, 적정한 가격설정, 이노베이션, 생산기술의 개량 또한 소비자의 선택의 확대를 견인하는 결정적인 힘을 가지고 있으나 규제는 직접·간접으로 경쟁의 제 측면에 영향을 미친다. 따라서 규제의 입안·재검토에 즈음하여 행정기관 내지 규제당국은 규제영향평가 가운데 이를 고려할 필요가 있다는 것이다.

영국정부의 지속적인 규제개혁에도 불구하고 1997년 노동당 집권 이후 23,000여개의 새로운 규제가 생겼으며 이로 인해 기업들은 매년 400억 파운드에 달하는 추가부담을 지게 되었다는 평가가 나오게 되었다. 아울러 의회에서도 현행 규제영향평가의 대상범위의 확대, 규제영향평가의 효율성 제고, 규제의사결정을 위한 보다 공식적인 기준의 설정, 일반인의 의견수렴절차 개선 등 현행 규제개혁제도에 대한 근본적이고 철저한 규제개혁 추진방안을 정부에게 요구하였다. 그리하여 정부에서는 기업인인 Philip Hampton(대형소매 기업인 Sainsbury 이사회 의장)에게 현행 규제개혁정책에 관한 보고서를 작성토록 의뢰하였고, 이 보고서의 권고안을 토대로 Gordon Brown 재무장관이 2004년 3월 하원에서 향후 4년에 걸친 규제개혁정책으로서 규제관련기구의

대폭 축소,⁶³⁾ 규제축소를 위한 접근방법의 개혁으로서 위험도에 기초한 규제부과 시스템도입, 기업조사 서류의 간소화 및 기업부담 완화를 위한 규제개혁과 함께 적지 않은 비효율을 보이고 있는 행정내부의 Red-tape 축소를 위한 개혁 등을 발표하였다. 이에 따라 지금까지의 규제개혁 추진기구로서 공무원이 장을 맡고 있는 내각사무처(Cabinet Office)의 규제영향실(Regulatory Impact Unit)을 개편하여 규제개혁정책의 효과적이고 철저한 추진을 위해 민간기업인이 책임을 맡게 될 새로운 기구로서 ‘선진규제국(Better Regulation Executive)’을 설치하여 각 부처에 매년 규제개혁 목표를 부과하고 실행을 강제하도록 하였다. 한편 내각사무처의 선진규제국에서는 현행 규제개혁정책의 전반적인 문제점을 개선하고 2001년 규제개혁법에 대한 개편방안을 제시하는 보고서를 발간하였다. 동 보고서의 건의내용을 수용하여 2006년 11월 8일에 ‘입법 및 규제개혁법(Legislative and Regulatory Reform Act)’을 제정·시행하는 한편 종전의 규제영향평가지침도 보완하여 새로운 ‘규제영향평가지침(Regulatory Impact Assessment Guidance)’을 공표하였다.

1997년부터 실시해 온 규제영향평가에 대해서 많은 문제점이 지적되었다. 그리하여 영국정부에서는 정책입안의 중심에 영향평가를 편입하고, 정책입안을 실증하는 경제적 및 기타 분석의 질을 개선하며 분석의 투명성을 제고하기 위하여 규제영향평가를 전면 개정하기로 하고, 2006년 7월에 일반인을 대상으로 한 협의절차가 개시되었다. 그 후 협의결과 도출된 의견을 고려하여 내각사무처(Cabinet Office)에서는 지금까지 시행되어 온 규제영향평가제도를 전면 개정하고 2007년

63) 이를 위하여 영국정부는 National Weights and Measures Laboratory(국립도량형연구소) 및 Engineering Inspectorate(기술검사소)를 폐지하고, 통산산업부의 기업조사 사무소(Companies Investigations Branch)를 기업파산청(Insolvency Service Agency)과 통합하는 등 31개의 국가 규제관련기구를 7개로 통합하였다.

4월 2일에 새로운 영향평가제도(Impact Assessment)를 공표하였다. 같은 해 5월 11일에는 영향평가 Toolkit를 발표하였다. 새로운 영향평가 제도는 2007년 11월부터 전면적으로 적용되었다.

개정된 영향평가의 중요한 특징으로는 ①정부에 의한 개입의 논거(rationale) 및 최종제안을 지지하는 증거(evidence)의 쌍방의 개요를 기재할 것을 의무화하는 새로운 요구를 포함하는 명확성과 투명성을 개선한 개정서식, ②폭넓은 일반국민에 의한 검토(scrutiny)를 가능하게 하는 모든 영향평가의 온라인데이터베이스, ③부처 내의 결정(arrangements)의 개선에 의하여 지지되는 영향평가에 있어서 분석의 질을 개선하기 위한 강화된 장관선언(Ministerial declaration), ④개발 중인 규칙의 부담에 초점을 둔, 정책결정자가 질 높은 영향평가를 보다 간단하게 작성하기 위한 개정된 가이드스, ⑤실시 후의 심사(post-implementation review)에 대한 중요성 증대 등이다.

2. 기존의 규제영향평가제도의 문제점

2007년 4월 2일에 도입된 새로운 영향평가제도(Impact Assessment) 이전에 실시되었던 규제영향평가제도에 대해서는 다음과 같은 것이 문제점으로 지적되었다. ①정책입안을 위한 엄격한 분석이라는 기본적인 목적인식이 불충분한 점, ②대부분의 경우 규제영향평가에 대해 규제를 도입하기 전의 최후의 장애로서 보고 있고, 조기분석에 적절하게 편입되지 못한 점, ③대부분의 경우 근본적인 문제의 명확한 진술이 없는 점, ④대안이 충분하게 고려되지 않고 있는 점, ⑤비용편익에 관한 데이터 등에서 결정적으로 중요한 데이터를 찾아내지 못하거나 발견되지 않는 점, ⑥논거 및 증거에 접근할 수 없는 점, ⑦규제영향평가가 다른 문서작성과 중복하는 경우가 많은 점, ⑧가이드라인이 과도하게 관료적인 점 등이다.⁶⁴⁾

64) 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개

3. 영향평가제도의 개념⁶⁵⁾

영향평가란 다음 두 가지를 말한다: ①공공, 민간 및 제3섹터 가운데 정부에 의하여 가능한 그리고 실제의 개입결과를 정책결정자가 숙고하고 이해하는 것을 지원하기 위한 계속적인 절차(process), ②정책이 시행되고 난 이후에 그 영향을 심사하는 것을 포함하여 그러한 개입의 긍정적 및 부정적인 영향에 관련되어 있는 증거의 고찰(weigh)과 제시를 정부가 행하는 것을 가능하게 하는 도구(tool).

영향평가는 일반적으로 그 출처가 국내 또는 국제적인가에 관계없이 민간부문, 제3섹터 및 공공부문에 영향을 부여하는 정부에 의한 개입 전반에 적용된다. 영향평가의 작성과 공표는 관심있는 자가 다음의 사안을 이해하고 이의를 제기할 수 있음을 확실히 한다: ①왜 정부가 개입을 제안하고 있는지, ②새로운 정책이 그들에게 어떻게 그리고 어느 정도까지 영향을 부여하고 있는지, ③제안된 그리고 실제의 조치(measure)의 비용 및 편익의 견적.

정부는 필요시에만 개입을 지향하고 있다. 대부분의 정책목적이 폭넓은 대안(option)을 통하여 달성될 수 있으므로 정부는 비용과 부담을 최소한으로 하면서 그 목적을 가장 잘 달성하는 제안들(proposals)을 특정할 것을 지향하고 있다.

대 상	국내 또는 국제적인가에 관계없이 민간부문, 공공부문, 제3섹터에 영향을 부여하는 정부에 의한 개입 전반
분석되는 영향	민간부문, 공공부문, 제3섹터
평가방법	비용편익분석

정관)□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 11쪽.

65) 이 부분의 내용은 □□Impact Assessment Guidance□□(<http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>)와 한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 19-20쪽을 참고하여 정리한 것이다.

II. 미 국

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

(1) 입법관련 평가제도의 논의배경

미국은 1960년대 중반에 정책결정의 실질적 권한이 행정부로 이행되면서 행정부의 규칙제정의 숫자가 1970년대에 들어 대폭 확대되기 시작하였다. 그 배경에는 월남전쟁을 하나의 상징으로 하는 미국의 사회적·경제적 기반의 변화에 수반하여 환경, 건강, 안전, 에너지, 소비자보호라는 새로운 문제가 제기되었고 다수의 규제적 프로그램을 필연화하였기 때문이다. 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계 뿐 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르렀다. 그리하여 규제완화가 민간부문에서 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다.

새로운 행정수요에 대응하기 위하여 행정기관이 자기의 직무범위의 확대를 도모하는 상황에서 법령에 대한 비용효과분석의 방법을 활용하지 않으면 임무를 수행할 수 없게 되었다. 그와 더불어 법령의 제·개정시에 포괄적이고 합리적인 비용분석방법을 채택하게 되었다. 이러한 규제개혁의 일환으로 실시된 비용분석방법이 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이다. 즉, 포드·카터·레이건의 대통령들은 일련의 행정명령(Executive Order)에 의하여 이러한 분석적 기법을 보다 강화하여 규칙제정에 영향력을 행사하였다.

(2) 입법관련평가의 제도화 과정

행정기관의 규칙안에 대한 경제적 효과를 분석하는 규제영향분석이 본격화된 것은 1971년 닉슨행정부가 생활의 질 심사(Quality of Life

Review)의 일환으로써 환경부(Environmental Protection Agency: EPA)에서 제정하는 규칙에 대해 대통령 직속기구인 예산관리처(The Office of Management and Budget: OMB)가 관여할 수 있는 길을 연 것에서 비롯한다. 이로써 예산관리처에 의한 중앙집중적 규제심사제도가 본격적으로 개시되었으나, 당시 이것은 환경규제분야에 관한 규칙심사에 한정되었다.

규제심사가 본격화된 것은 1974년 포드행정부 시대에 ‘행정명령 제 11821호(Executive Order No.11821, 3 F.R. 926, 1974)’에 의하여 행정부의 모든 기관에 대하여 새로운 입법이나 주요한 규칙을 제안하는 때에는 인플레이션영향평가(Inflation Impact Assessment)를 하도록 요구하면서부터였다. 이에 따라 개별 행정기관은 소관 법률의 목적에 추가하여 경제적 사항을 고려하도록 촉구되었다. 동 행정명령은 예산관리처에 법이 허용하는 한도에서 인플레이션에 커다란 영향을 미치는 주요한 법안이나 규칙안의 정의와 그 평가절차를 정하는 권한을 부여하였고, 예산관리처가 임금 및 가격안정위원회 위원장을 포함한 각급 행정기관의 장에게 동 행정명령의 수행기능을 위임할 수 있도록 하였다.

한편 카터행정부에 이르러서는 규칙제정절차의 통제에 중점을 둔 규제개혁이 의회의 주요한 관심사로 대두되었고, 이에 관한 다수의 법안이 의회에 제출되기도 하였다. 이에 카터행 정부는 포드행정부의 행정명령보다 훨씬 상세한 행정명령을 1978년 3월 23일에 발하였다. 즉 ‘행정명령 제12044호(Executive Order No.12044, 43 Fed. Reg. 12661, 1978)’를 발하여 규제는 가능한 한 간명하고 법률이 목적으로 하는 바를 효과적이고 효율적으로 달성하여야 할 것, 행정규칙은 경제·개인·공사의 단체 또는 주·자치단체에 불필요한 부담을 부여하는 것이어서는 아니된다는 기본방침을 천명하였다. 그리고 이 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 일련의 절차가 사용되어야 함을 강조하였다. 즉, ①규제의 필요성과 목적이 명확할 것, ②행정기관의 장 및 정

책담당 공무원에 의한 효과적인 감독이 행해질 것, ③다른 연방행정기관, 주·자치단체정부, 기업, 단체 및 개별 국민이 빠른 시기 절차에 참가하고 의견을 진술할 기회가 부여될 것, ④규칙이 공포되기 전에 의미있는 대체안을 고려하고 분석할 것, ⑤규칙을 준수하기 위한 비용, Paper Work 기타 국민에 대한 부담을 최소화할 것 등이다. 예산관리처에서는 1978년에 행정명령 제12044호의 효과적인 이행을 확보하기 위하여 규제영향심사국(Regulatory Analyse Review Group)을 설치하고 적어도 반년에 한번 동 행정명령의 효과, 행정기관의 준수상황에 관하여 대통령에게 보고하도록 하였다.

카터행정부의 규제개혁노력에도 불구하고 1980년에 연방행정기관이 약 7,900건의 규칙을 새로 제정하는 등 규칙의 증가속도가 매우 크게 되었다. 그리하여 기업이 연방의 행정규칙을 준수하는데 소요되는 비용도 연간 1,000억 달러에 달하게 되었다. 그 결과 강력하고 광범위한 규제개혁을 행할 필요성이 제기되었다. 이러한 필요성에 따라 1981년 2월 17일에 레이건 대통령은 ‘행정명령 제12291호(Executive Order No. 12291, 1981)’를 발하여 기존 및 장래의 규제에 의한 부담을 경감시키고 규제활동에 대한 행정기관의 책임을 증대시켜 규제의 중복과 저축을 최소화하는 비용편익분석을 도입하는 등 규칙제정절차를 통제하는 가이드라인을 설정하였다.⁶⁶⁾ 이 행정명령은 새로운 규칙을 심사하는 경우, 기존의 규칙을 심사하는 경우, 규칙에 관한 입법상의 제안을 하는 경우, 법에 의하여 허용된 범위에서 비용편익분석을 행하도록 의무화하였고, 규제활동은 사회의 잠재적 비용을 상회하지 않는 한 행할 수 없도록 하였다.

66) 동 행정명령에 근거한 대통령의 규칙제정통제권은 헌법에 규정된 대통령의 권한을 일탈하는 것이고, 의회가 개개의 행정기관에게 위임한 입법권을 침해하며, 적법절차와 행정절차법에 위배되는 것이라는 비판을 받았다. 자세한 논의는 이상돈, 『행정입법절차』, 김이열(편), □□행정절차법연구□□, 서울: 삼영사, 197-209쪽 참조.

레이건 행정부는 행정명령 제12291호의 내용에 만족하지 않고 행정기관의 규제개혁에 충실한 심사절차가 필요하다고 판단하여 1985년 1월 4일에 ‘행정명령 제12498호(Executive Order No.124981, 1985)’를 발하여 행정기관의 규칙제정에 대한 관리단계를 보다 조기에 개시하도록 그 내용을 확대, 강화하였다. 행정명령 제12498호는 이미 발한 행정명령 제12291호의 연장선상에서 제정목적은 거의 동일하다. 다만 연도별로 행정기관 규제프로그램(The Administration’s Regulation Program)을 입안하기 위한 조정절차를 수립하는 것을 추가하였다. 이 추가적인 내용에 따라 동 행정명령의 규율대상이 되는 17개 행정기관은 매년 규제프로그램을 작성하여 공고하는 규제계획절차를 실시하는 한편 예산관리처에 다음해의 규제정책, 목표, 목적에 관하여 언급한 서면과 입안 중이거나 계획하고 있는 모든 중요규제행위에 대한 정보를 제출하도록 되었다. 레이건 행정부에서 예산관리처의 규제심사는 매우 광범하게 행해졌다. 특히 행정명령 제12291호는 규제활동에 관하여 매우 강력한 중앙집권적 통제를 행하는 것으로서 위헌, 위법이라고 보는 견해도 존재하였다.⁶⁷⁾

부시 행정부는 기본적으로 레이건 행정부의 규제개혁방안을 승계하여 행정명령 제12291호, 제12498호도 존속시켰다. 그리고 매년 규제프로그램을 작성하였다. 그러나 당시 민주당 우위의 연방의회는 예산관리처의 활동에 대해 비판적이었다. 그로 인하여 부시대통령은 부통령을 장으로 하는 경쟁력협의회를 설립하고 이 협의회가 주요한 규칙제정에 개입하도록 하였다.

67) 레이건 및 부시 행정부에서 예산관리처의 규제심사·조정제도는 ①심사과정에서 예산관리처의 판단이 규제권한을 본래적으로 수권받고 있는 기관의 그것에 사실상 대치하고 의회가 제정법에 의하여 규제기관에 권한을 부여한 취지에 위배된다. ②심사과정에서 예산관리처 및 사실상의 재결기관인 특별한 회의체와 산업계와의 교섭이 비공개로 행해진다. ③비용편익분석의 기술적 난점과 그 심사는 규제완화지향으로 이데올로기적이다. ④예산관리처의 인원부족에 따른 능력적 한계에서 규제심사가 규제의 합리성 향상보다는 규제의 지연을 초래하고 있다는 등의 비판을 받았다.

클린턴행정부는 레이건행정부에서 규제심사를 담당하고 있던 예산관리처가 한정된 인원으로 규칙의 심사과정에 상당한 시간이 소요되어 심사과정이 특정규제안에는 적합하나 그 이외의 것에 대해서는 또 다른 규제와 시간낭비라고 판단하였다. 그리하여 각 행정기관의 규칙심사를 매우 선별적으로 수행하려는 취지에서 레이건/부시행정부의 행정명령 제12291호와 제12498호를 폐지하고, 1993년 9월 30일에 ‘행정명령 제12866호(Executive Order No.12866, 58 F.R. 51735, 1993)’를 발하였다. 동 행정명령은 행정기관이 새로운 규제나 현존규제에 대하여 보다 향상된 계획프로그램과 조화를 도모하기 위하여 행정기관의 규제정책결정과정을 재구성하고 규제심사에서의 완전성과 합법성을 도모하고 그 절차에 대해 일반인들이 보다 접근하기 쉽도록 하는데 목적을 두었다. 그리하여 우선 규제의 철학과 12개의 원칙을 설정하고⁶⁸⁾ 행정기관이 매년 초 당해 연도의 규제행위를 하려는 경우 행정기관의 규제목표와 목적, 중요한 규제행위의 계획요약, 예상되는 비용편익분석 및 그에 대한 대체안, 규제행위의 법적 근거, 규제의 필요성 및 규제에 대한 행정기관의 향후계획, 관련정보 등을 포함한 규제계획을 작성하여 예산관리처의 정보·규제관리국(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)에 당해 연도 7월 1일에 제출하도록 하였다.

2001년에 출범한 부시행정부는 기본적으로 클린턴행정부의 행정명령 제12866호를 계승하면서 2002년 1월에 동 행정명령을 개정하여 규제개혁과 관련하여 클린턴행정부에서 주도적 권한을 행사한 부통령을

68) 동 행정명령에서는 행정기관이 규칙제정시에 준수하여야 할 12개 원칙을 정하고 있다. 이를 정리하면 다음의 6가지로 대별할 수 있다. ①제거되어야 할 문제와 위험을 적절하게 확인하고 오로지 그에 대응하는 규제방법을 조정할 것, ②전통적인 통제와 명령형 규제에 대체되는 수법(성과목표의 이용과 시장인센티브에 의거하여 규제를 대신하는 지침의 제정)을 개발할 것, ③건전한 분석방법에 따라 비용에 비해 효과적이고 당해규제의 편익이 그 비용에 대응하는 규제를 제정할 것, ④사전에 당해규제에 의하여 중대하고 고유한 영향을 받는 주, 지방자치단체 및 마을단위의 민족대표와 협의할 것, ⑤다른 규칙 및 다른 연방기관의 규제와의 저축 또는 중복을 피할 것, ⑥평이하고 이해하기 쉬운 규칙을 입안할 것 등이다.

삭제하고 규제개혁정책에 대해 예산관리처의 정보·규제관리국이 주도권을 가지도록 하였다. 정보·규제관리국은 2001년 9월에 새로운 행정부의 규제개혁정책과 관련한 각서를 제시하여 행정명령 제12866호의 실행을 위한 기본원칙과 절차를 밝히는 한편 새로운 권고로서 행정기관으로 하여금 공식적인 리스크평가를 하도록 하고, 규제영향분석에서 독립적이고 외부로부터 선정된 전문가에 의한 심사를 하도록 하였다. 또한 2001년 5월에 부시대통령은 에너지수급 및 사용에 현저한 영향을 미치는 규제와 관련하여 행정명령 제13211호를 발하는 한편 2002년 6월에는 규칙제정에 있어서 소규모 기업에 대한 적절한 배려와 관련한 행정명령 제13272호를 발하였다.

2003년 2월에 이르러 예산관리처는 ‘연방규제의 비용과 편익에 관한 2003년도 의회보고서(Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations)’를 발표하고 동 보고서의 부록에서 규제분석의 새로운 가이드라인을 제시하였다. 그리고 이에 대한 전문가와 일반인들의 의견수렴을 거쳐 2003년 9월에 예산관리처 지침으로 ‘규제영향분석(Circular A-4, Regulatory Analysis)’을 발표하였다. 이 가이드라인에서 제시된 새로운 규제분석실시를 위한 가이드라인(Guidelines for Conduct of Regulatory Analysis)은 2004년 1월부터 경제적으로 중요한 규칙안을 대상으로 하는 것으로, 그 특징은 비용효과분석에 더욱 중점을 두고 경제에 10억 달러 이상의 영향을 미치는 규칙에 대해서는 정확한 확률분석(formal probabilistic analysis)을 적용하고 정량적인 정보뿐만 아니라 정성적인 정보에 관해서도 평가하는 것 등을 내용으로 하고 있다. 2007년 1월에는 행정명령 제12866호를 개정하여 규제의 원칙으로서 “각 행정기관은 새로운 행위를 담보하는 특별한 시장의 실패(예컨대, 외부성, 시장력, 정보의 불완전성) 또는 취급하려는 다른 특별한 문제(어디에 적용하는지, 공적인 제도의 실패)를 특정함과 아울러 그 문제의 중요성을 평가하여 새로운 규제가 필요한지 여

부를 가능하도록 하여야 한다”고 하였다. 이러한 규제원칙은 종전보다 구체적으로 설정된 한편 각 행정기관이 어떤 정책의 실시 또는 실정법의 해석 등에 의한 규제행위로 인하여 일반적 적용가능성 및 장래의 효과를 제시한 지시서에 의해 규제를 하도록 하는 규정이 추가되었다(제3조 g항). 또한 중요한 지시서(연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, 다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치 등)는 정보·규제관리국에 제출하도록 하는 규정이 도입되었다(제3조 h항, 제9조). 이에 의거하여 예산관리처에서는 2007년 1월 25일에 행정기관의 양호한 지시서 작성요령을 발표하였다.

이상과 같이 미국의 입법관련평가제도는 1971년 닉슨행정부가 생활의 질 심사의 일환으로써 환경부에서 제정하는 규칙에 대해 대통령 직속기구인 예산관리처가 관여할 수 있는 길을 연 것에서 출발하여 이후 제도상의 문제점 등을 수정·보완하여 현재에 이르고 있다.

2. 규제영향분석제도의 법적 근거

(1) 행정명령 제12866호

앞에서 살펴본 것처럼 미국의 규제영향분석제도는 법률이 아니라 대통령명령인 행정명령(Executive Order)에서 규정하고 있다. 대통령은 헌법과 법률에서 인정하고 있는 권한을 사용하여 행정기관을 통제하는 경우에 주요한 수단으로써 행정명령을 활용하고 있다. 행정명령은 일반적으로 행정부 내의 기관에 대하여 그 임무의 내용, 예산·인사에 관한 대통령의 지시를 전달하는 것이다. 행정명령은 행정부 내에서만 적용되는 것으로 대통령이 일반적으로 국민에 대하여 발하는 선언(Proclamation)과는 다르나 그 대상의 구별은 엄격하지 않다. 다만 행정명령과 선언은 표현방식에서 약간의 차이점이 존재한다.⁶⁹⁾

69) 행정명령과 선언의 표현상의 차이점은 행정명령이 대체로 “이하의 사항을 명령한다(It is orderde as follows)”라고 서두에 표현하는데 대하여, 선언에서는 그러한

행정명령의 합헌성, 합법성과 관련하여 행정명령의 일반적 근거규정이 헌법이나 법률에 존재하지 않는다. 그러므로 행정명령에 관한 근거의 요부와 내용상의 한계 등의 문제는 각각에 즉응하여 개별적으로 의회의 권한과 관련하여 파악되어야 하며 행정명령이라는 규범일반에 관한 문제는 아니다. 또한 개별사안에서 대통령이 행정기관에 어떠한 사안을 명하는 권한을 가지는가가 문제시된다.

규제영향분석을 규정하고 있는 행정명령 제12866호는 2007년 1월 18일에 최종적으로 개정된 이래 현재에 이르고 있다. 이 행정명령에 대해서는 규제활동에 관하여 대단히 강력한 중앙집권적 통제를 행하도록 하고 있으므로 위헌, 위법이라는 견해가 있다. 즉 ①헌법 제2조에서는 대통령에게 행정기관의 의사결정을 통제하는 일반적 관할권이 부여되어 있지 않다. ②행정국가현상에 수반하여 대통령의 권한이 강화되어도 규칙제정절차에 관한 대통령의 권한에 부과된 제한은 판례법에 의하여 변경되는 것은 아니다. ③행정명령 제12866호와 같은 형태로 대통령이 집행부의 규칙제정절차를 통제하는 것을 인정하는 법률은 존재하지 않는다. ④행정절차법은 약식규칙제정절차에 관하여 행정기관에게 광범한 재량을 부여하고 있으나, 행정명령 제12866호는 이 재량을 현저하게 제약하여 통일적 절차에 따를 것을 의무화하고 있으므로 행정절차법에 위반된다. ⑤행정명령 제12866호에는 백악관과 예산관리처의 일방적 접촉에 의한 로비활동을 견제하기 위한 절차적 보장이 전혀 존재하지 않는데, 이것은 적법절차의 원리에 위반된다. 이러한 위헌설에 대하여 반대하는 입장에서는 현실적으로 규제영향분석 모델이 다양하고, 예산관리처 가이드라인은 규제영향분석에 포함되어야 할 기본적인 내용을 제시한 것이다. 따라서 행정기관이 채택해야 할 모델이 확정되는 것이 아니라 대통령에 의한 정보제공이라는 의미

표현이 없다. 선언은 서두에 “미합중국대통령에 의한 선언”이라는 문구가 제시되거나 “이하의 선언을 발한다(I issued Proclamation)”라는 표현을 문장 중에 제시하는 경우가 있다. 행정명령과 선언은 모두 연방관보(Federal Register)에 수록되어 있다.

가 강하다고 보고 있다.

(2) 개별법률

미국에서는 중소기업에 대한 배려 등 특정한 관점에서 규제영향분석과는 별도로 규제에 관한 개별분석을 의무화하거나 규제영향분석의 질을 일정수준 이상으로 담보할 것을 의무화하는 법률이 다수 존재한다.⁷⁰⁾ 개별법률에서 규제영향분석제도를 일반적으로 도입한 경위는 레이건행정부 이후 행정부 주도의 행정명령으로 진행되어 왔던 규제개혁정책에 대하여 의회가 행정기관에 의한 규제와 행정사무의 적절성을 견제하기 위하여 법률로써 규제의 사전분석에 관한 요건을 강화한 데 따른 것이다. 1970년대에 규제영향분석을 요구하는 입법이 현저하게 증대되었고, 1970년대 후반에 이르러서는 개별입법에서 규제영향분석조항을 두는 것에 그치지 않고 보다 포괄적인 행정통제입법이 제안되었다. 즉 규칙제정절차의 통제에 중점을 둔 규제개혁이 의회의 주요한 관심사로 대두되어 그에 관한 다수의 법안이 제출되었다. 이들 법률은 개별적으로 목적과 배경을 가지고 있으나, 개별법률에서 요구하고 있는 규제영향분석의 분석수준은 기본적으로 행정명령 제 12866호와 동등하다. 이하에서는 대표적인 법률을 살펴보도록 한다.

1) 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)

이 법률은 1980년 9월 19일에 카터행정부의 규제개혁정책의 일환으로 성립된 것으로서 획일적인 규제는 중소기업에 불균형적으로 커다란 경제적 영향을 부여하고 그 경쟁적 지위를 위태롭게 한다는 인식

70) 규제영향분석조항을 최초로 규정한 연방법률은 1936년의 홍수관리법(Flood Control Act)이었다. 이 법에서 연방의 홍수관리계획은 편익이 비용을 상회하는 경우에 한하여 행해져야 할 것으로 규정하였다. 연방법률로서는 최초로 비용편익분석을 하도록 명한 것이다. Schwarz, 『Cost benefit Analysis in Administrative Law, Does It Make Priceless Procedural Rights Worthless?』, □□Administrative Law Review□□ 1, 4(1985)(한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도(II): 미국의 규제영향분석제도□□(서울: 한국법제연구원, 2007), 26쪽 각주 31에서 재인용).

에서 중소기업에 대한 과잉규제의 문제를 해소하기 위하여 피규제기업·단체의 규모와 성질을 고려하여 유연한 규제를 하도록 한 것이다. 규제가 중소기업에 대하여 부여하는 경제적 영향에 관한 규제유연성분석을 할 것을 의무화하고 있다.

2) 문서삭감법(Paperwork Reduction Act)

이 법률은 카터행정부 당시인 1980년 12월 11일에 성립된 것으로서 기업이나 시민, 주·자치단체가 연방정부에 대한 정보를 제공하거나 보고의무를 이행하기 위한 문서작업의 부담을 최소화하고, 고도의 정보기술 이용으로 생산성을 높여 연방정부가 정보의 수집, 보관, 이용, 보급에 소요되는 비용을 최소화하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법률은 1942년의 연방문서법(Federal Reports Act)에 대신하여 연방정부가 국민에게 부과하는 문서작업을 규제하는 기본적 법률로서의 성격을 가지고 있다. 1970년대 후반의 광범한 규제개혁의 흐름 속에서 제정된 것이다.

3) 예산미조치명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)

클린턴행 정부는 1995년에 초당파의 광범한 지지를 얻어 이 법률을 성립시키고 1996년 1월 1일부터 시행하였다. 이 법률은 연방의 명령(mandate)이 주·자치단체 및 부족정부(tribal government)이나 민간부문에 대하여 부과하는 높은 명령비용을 명확하게 함으로써 이를 억제하고 연방정부와 주·자치단체·마을민족의 파트너십을 강하는 것을 목적으로 하고 있다. 클린턴행 정부는 1993년 10월 26일의 행정명령 제 12875호(정부간 관계파트너십의 확대)에서 재원을 수반하지 아니하는 연방명령이 주·자치단체 등의 예산을 압박하고 나아가 연방에 의하여 부과되는 의무의 면제신청이 복잡하고, 비용과 시간이 소요되기 때문에 연방프로그램을 지역의 특수사정에 적합하게 하는 것이 곤란하다는

점을 지적하였다. 그리고 연방정부가 과도하게 상세한 규제나 불필요한 규제를 주·자치단체에 부과하지 않도록 하였다. 이 법률은 이러한 행정명령 제12875호에 의하여 의무화된 사항을 법정화한 것이다.

이 법률은 의회와 행정기관(독립행정기관은 제외)이 주·자치단체 등에 명령을 부과하는 법률이나 규칙을 제안하는 경우에 당해 명령의 영향에 대하여 신중한 고려를 할 것을 의무화하고 있다. 다만, 고액의 연방명령에 관하여 연방정부가 재원을 보장할 것을 의무화하는 것은 아니다. 의회는 재원을 수반하지 아니하는 명령을 입법하는 것은 가능하다. 하지만 그러한 입법을 하는 경우에 절차적 요건을 준수하도록 하고 있다.

4) 중소기업규제공정화법(The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)

클린튼행정부는 1996년 3월 29일에 행정기관에 의한 중소기업의 과도한 규제를 완화하여 중소기업의 적극적 육성을 도모하기 위하여 이 법률을 제정하였다. 앞에서 설명한 규제유연성법은 중요한 규제에 관하여 중소기업에의 영향에 유의한 규제영향분석의 실시를 의무화하였다. 그러나 중소기업에 대한 중대한 영향이 발생한 결과가 나오더라도 그 규제안을 폐지하도록 하는 의무가 규정되어 있지 않기 때문에 내용이 불충분하다는 지적이 있었다.

이 법은 행정기관이 중소기업에 대하여 규제를 가하는 주요규칙을 제정하려고 하는 경우에 의회가 그 규칙의 효력발생 전에 일정한 심사를 행할 수 있도록 함으로써 행정입법에 대한 의회의 통제수단을 규정하고 있다. 나아가 제8장에서 행정입법전반에 대한 의회의 심사(Congressional Review of Agency Rulemaking)를 하도록 규정하고 있다. 이러한 내용에 따라 이 법의 효력발생일인 1996년 3월 29일부터 모든 연방행정기관의 규칙은 그 시행 전에 의회에 의한 사전통제를 받게 되었다.

3. 규제영향분석제도의 개념

(1) 규제의 정의

규제(Regulation)의 정의에 대해서는 행정명령 제12866호 제3조 (d)에서 규정하고 있다. 그에 따르면 규제란⁷¹⁾ 행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서 법(law) 또는 정책(policy)의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안한(designed) 것을 말한다. 다만 ①미합중국법전 제5편 제556조, 제557조의 정식규칙제정절차에 따라 책정되는 것, ②조달규정 및 방위에 관계없는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관계되는 규제를 제외한 미합중국의 군사 또는 외교기능에 관련된 것, ③행정기관의 조직, 관리 또는 인사에 한정된 것, ④예산관리처의 정보·규제관리국장에 의하여 제외된 것 등은 포함되지 않는다.⁷²⁾

이상과 같이 행정명령 제12866호에서 규정하고 있는 ‘Regulation’의 정의는 현재 번역하여 사용하고 있는 ‘규제(規制)’의 범위를 훨씬 넘어서고 있다. 따라서 ‘Regulation’에 대한 용어번역은 재고될 필요가 있다고 생각한다. 즉 미국의 행정명령 제12866호에서 규정하고 있는 ‘Regulation’는 현재의 번역처럼 ‘규제’의 의미를 넘어 ‘규범(規範)’ 내지 ‘입법(立法)’의 의미를 지니고 있으므로 그와 같이 번역하여 사용하는 것이 타당하다고 생각한다.

71) 1993년 9월 30일의 행정명령 제12866호에서는 ‘Regulation or rule’이라고 하였으나, 2007년 1월 18일에 개정에서 ‘rule’을 삭제하여 현재는 Regulation으로만 되어 있다.

72) 1993년 9월 30일에 제정된 규제의 계획과 심사에 관한 행정명령 제12866호와 2007년 1월 18일에 개정된 것의 원문은 <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>과 <http://a257.g.akamai.net/7/257/2422/01jan20071800/edocket.access.gpo.gov/2007/pdf/07-293.pdf> 참조.

(2) 규제영향분석기관

미국에서는 규칙제정권한을 가지고 있는 모든 행정기관이 규제영향 분석을 실시할 의무를 가지고 있는 것은 아니다. 행정명령 제12866호 제3조 (b)에 따르면, 규제영향분석의 실시가 의무화되어 있는 기관은 미합중국법전 제44편 제3502조 (1)에 규정되어 있는 행정기관(Agency) 중 독립규제행정기관(Independent Regulatory Agencies)을 제외한 기관들이다. 제외되는 독립규제행정기관은 미합중국법전 제44편 제3502조 (5)에 예시되어 있는 연방통신위원회(Federal Communications Commission), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission) 등과 같이 개별법률 등에서 독립적이고 중립적인 권한이 부여되어 있는 기관을 말한다. 그러나 독립규제행정기관이라고 할지라도 설명책임의 관점에서 개별 기관과 관련된 법령 등에 의하여 행정명령과 유사한 평가의무가 부과되어 있는 경우도 있다. 예를 들면, 연방통신위원회는 행정명령 제12866호의 규제영향분석 의무에서 제외되어 있지만, 설치법에 해당하는 전기통신법(Communication Act of 1934)에서 자신이 소관하는 규제에 대하여 규제영향분석과 유사한 분석을 할 의무가 부여되어 있다.

(3) 대상규제

규제영향분석의 대상이 되는 것은 행정명령 제12866호 제3조 (f)에서 정의되어 있는 중요한 규제조치(Significant Regulatory Action)이다. 중요한 규제조치란 ①연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등이다. 미국의 규제영향분석제도는 행정기관에 의하여 독자적으로 실시되어 법적 효과를 가지는 규제를 대

상으로 그 제정과정의 적정화를 도모하는 것을 염두에 두고 있고, 민주적 정치과정을 거쳐 성립된 의회의 법률은 규제영향분석의 의무화 대상이 아니다.

(4) 소 결

이상의 논의들을 정리하면, 미국의 규제영향분석제도는 다음과 같이 개념화할 수 있다.

규제영향 분석기관	독립규제행정기관을 제외한 행정기관 ※ 의회의 법률은 규제영향분석의 의무화대상이 아님
대상규제	중요한 규제조치 ①연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치 ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치 ③보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치 ④법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등
평가방법	비용편익분석/비용효과분석

Ⅲ. 캐나다

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

캐나다의 규제영향분석제도는 1977년 재정위원회사무국(Treasury Board Secretariat: TBS)에서 발령한 규제에 대한 정기적 평가 실시명령에서 시작되었다. 재정위원회사무국에서는 명령(order)을 발하여 캐나다 연방정부가 규제프로그램에 관하여 정기적인 평가를 실시하도록 하였는데, 이는 규제권한의 사용도 정부예산의 사용과 마찬가지로 엄격한 통제하에 이루어져야 함을 의미한다. 연방정부는 1978년에 규제관리의 필요성을 인지, 건강·안전·공평 분야의 규제에 대하여 사회경제영

향분석(Socio Economic Impact Analysis)을 실시하도록 했고, 규제개혁만을 전담하는 최초의 기구인 규제개혁조정관실(Office of the Coordinator Regulatory Reform: OCRR)을 설립하였다.

1980년에는 하원 내에 규제개혁특별위원회를 설치하고 규제관리에 관한 29개의 권고안을 제시하여 연방정부, 규제개혁담당 각료 선임 및 항공운송 산업을 포함한 주요분야의 규제개혁 조치를 단행하였다. 1985년에는 규제개혁기본법(SIA)이 제정되었고, 1986년에는 오늘날 캐나다의 규제개혁정책의 기본프레임이 되고 있는 지침인 연방정부규제개혁의 지도원칙(Guiding Principles of Regulatory Reform)이 제정되었다. 이 원칙은 신규규제의 억제, 규제의 일체정비보다 개별규제에 대한 비용편익분석을 통한 철폐, 연방과 지방행정간 협의를 통한 규제부담의 최소화, 규제도입과정에서 국민의 접근보장과 사전협의의 확대 등을 주요골자로 하고 있다. 또 다른 하나의 원칙은 규제형평성을 위한 시민규범(Citizen Code of Regulatory Fairness)으로 규제권능의 사용에 있어 형평성, 접근가능성 및 책임성의 기준을 설정하고 있다. 그리고 연방정부에서는 민영화와 규제개혁담당 각료를 임명하였다.

1991년에는 재정위원회 의장에게 규제개혁 업무에 대한 총괄책임을 부과하였고, 1992~1993년에는 규제심사에 26개 부처가 참여하였다. 1992년에 ‘캐나다 공익과 순이익의 극대화’를 목표로 규제개혁정책의 두 가지 큰 원칙을 규정했는데, 캐나다 산업의 국제경쟁력 향상과 캐나다 내의 지방간 교역장벽 제거를 통한 캐나다의 단일시장 달성이 그것이다. 1993년에는 캐나다의 반응적 규제(Responsive Regulation in Canada)라는 프로그램을 통해 비용편익과 관련된 정보 및 미래 규제관련 의제의 영향 및 윤곽을 포함하는 연방정부의 규제계획의 변화를 모색하였다.

1994년에는 ‘직무와 성장의제: 기술혁신적인 경제의 건설(Jobs and Growth Agenda: Building a More Innovative Economy)’을 목표로 내걸

고 고용과 경제성장에 초점을 둔 규제개혁 전략을 채택했다. 중소기업에 대한 규제의 영향을 중시하고 있는 점이 캐나다 규제개혁 역사의 특징이다.

1995년과 1999년에는 규제정책이 제정되는데, 1995년에 시행된 규제정책은 규제관련 사무에서 정책발전, 분석, 협의, 고시 및 훈련을 위한 규제과정관리기준을 설정하고 2000년까지 관련검토를 실시하였다.

규제의 완화와 탈규제에 있어서는 1990년대 5년간 835개의 규제철폐 및 개정을 완료하였다. 1998년에는 규제개혁의 주무부처가 재정위원회사무국에서 추밀원 사무국(Privy Council Office: PCO)으로 이관되었다. 1999년에는 규제업무가 추밀원 사무국으로 완전히 이전되었다.

2000년대에 들어와서 캐나다의 규제개혁은 탈규제에서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 규제시스템의 강화와 규제의 전략적 관리에 초점을 맞추는 현명한 규제(Smart Regulation)로 바뀌었다. 2004년 6월에 Governor in Council(GIC)에서는 규제절차지침서를 작성하였고, 같은 해 9월에 External Advisory Committee on Smart Regulation에서 ‘현명한 규제: 캐나다의 규제전략(Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada)’이라는 보고서를 만들어 규제의 질 관리로의 변화된 모습을 보여주었다. 주요내용은 21세기의 규제체계는 더욱 캐나다 국민들에게 효과적, 대응적, 비용대비 효율적이며, 투명하고 책임성이 있어야 한다는 것이다. 즉 기업이 통합된 국제체제에서 더 효율적이고 혁신적이어야 하는데, 규제가 이러한 무역과 투자, 경쟁 그리고 혁신에 장애가 되어서는 안된다는 것이다. 그 방법으로 규제완화가 아닌 현명한 규제의 실시, 즉 오래되어 현실에 적절하지 않는 규제의 재설계와 새로운 환경에 필요한 규제의 강화, 효과적인 실행방법의 모색으로 국민이 안전함을 느끼고 유해환경으로부터 보호하여 국민의 삶의 질을 높이고 지속가능한 발전을 가능하게 하여야 한다는 것이다. 캐나다 정부는 이를 위하여 과거에 정부 혼자 결정하던 방식이 아닌 연방정

부와 주정부, 각 부처, 기업, 시민들이 협동해서 규제를 결정할 수 있어야 한다고 했다. 그리고 이를 위하여 각종 규제위원회에 민간을 참여시켰다.

이상과 같이 캐나다에서는 각 시기별로 규제개혁을 성격을 달리하면서 발전해 왔다. 이를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 규제개혁의 필요성이 처음으로 대두된 1970년대에는 규제의 사회·경제적 영향(보건, 안보분야 등)이 검토되었다. 1980년대에는 규제의 경제적 영향(economic deregulation)에 초점을 맞추어 규제에 의한 민간부문의 부담 경감을 최대화 하는 것을 목표로 하였다. 1990년대에는 규제가 캐나다의 경쟁력에 미치는 영향에 초점을 맞추어 효율적인 규제프로그램의 개발과 정부 부처간의 공조를 유도하고, 연방정부와 주정부간의 규제정책의 공조(특히 농업, 운송분야 등) 및 정부와 산업계간의 공조관계 발전에 관심을 기울였다. 2000년대에는 시민사회와 기업과의 정책공조 등 거버넌스(Governance)의 개념 심화와 후기 산업사회의 심화에 따른 빠르고 다양한 분야의 사회적 대응을 위해 이해관계자와의 협동적 관계가 개선되었다. 그리고 세계화에 따른 자유무역주의의 심화에 따라 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 국제적 경제협약과 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구의 영향으로 국내의 산업부분의 규제를 국제협약에 따른 글로벌 기준의 적용 등이 규제개혁의 큰 동인이 되었다.

2. 규제영향평가제도의 개념⁷³⁾

1978년에 사회경제영향분석에서 출발하여 1986년에 ‘일반적 영향분석(General Impact Analysis)’으로 발전했다가 1999년에 내각지침으로 규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis Statement: RIAS)로 발전하였다. 단 캐나다는 제1차 입법(Primary Laws)과 위임규범(Subordinate Re-

73) 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 242-243쪽.

gulations)에 대하여 비슷하기는 하나 약간 다른 규제영향분석제도를 취하고 있다. 법과 정책에 대해서는 규제영향분석과 유사한 MC(Memorandum to Cabinet)라는 것을 요구하여 규제영향분석을 대신하고 있다. 이 MC는 규제영향분석보다 그 분석이 철저하지 못하다. 이것은 캐나다에서 법과 정책에 대해 국회 등에서 충분한 논의과정을 거치므로 엄격한 규제영향분석을 적용하지 않는 것으로 생각된다.

연방규제정책(The Government of Canada Regulatory Policy)에 따라 모든 규제적 조치에 대해서는 규제영향분석서가 요구된다. 군, 세금, 사법 관련법 등 모든 사항에 대해 적용되기는 하나 군 관련사항 등에 대해서는 비공개로 한다. 국가안보·국방·치안사항과 CRCT(캐나다 라디오 통신위원회) 소관사항에 대해서는 광범위한 의견수렴 절차 및 투명한 검증 등을 통하여 사전적으로 검증되므로 규제영향분석이 적용되지 않는다.

특정문제를 해결하기 위한 대안들은 채택가능성과 소요비용 정도에 따라 대규모, 중간, 저비용의 대안으로 분류하여 각각 검토한다. 1994년에는 대규모 규제안에 대해 그리고 1995년에는 중간 및 저비용 규제안에 대해 적용하기 위한 비용편익분석 편람을 만들어 활용하였다. 2001년에는 규제영향분석가이드가 마련되었다.

IV. 호 주

1. 입법관련 평가제도의 논의배경과 제도화 과정⁷⁴⁾

호주의 규제개혁은 급변하는 경제적, 사회적, 기술적 환경변화의 압력에 대처하기 위하여 사회 전 부문에 경쟁(competition)을 불어넣기 위한 정책에서 비롯되었다. 1980년대 이후 호주 정부는 세계화의 확산,

74) 이 부분의 내용은 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□ (서울: 한국행정연구원, 2006), 503-505쪽을 요약, 정리한 것이다.

정부에 대한 시민의 불신, 정부예산에 대한 감축 요구 등의 압력에 직면하였다.⁷⁵⁾

호주의 연방정부는 1985년에 제1차 입법(primary legislation)⁷⁶⁾에 대해 규제영향평가를 하도록 하였다. 같은 해에 빅토리아주정부는 위임 입법(subordinate legislation)에 대해 규제영향평가를 하도록 하였다. 그러자 1989년 뉴사우스웨일즈주 정부를 시작으로 대부분 다른 주정부들도 빅토리아주정부의 모델에 따라 규제영향평가를 하도록 하였다. 현재 8개의 주와 준주(웨스트오스트레일리아주와 노던준주 제외) 중 6 곳에서 규제영향평가를 하도록 하고 있다. 빅토리아주정부의 모델에 따라 위임입법에 대해서만 규제영향평가서를 작성하였던 주 중 현재 4개의 주가 제1차 입법에 대해서도 규제영향평가서를 작성하도록 하고 있다. 빅토리아주정부는 2004년부터 제1차 입법에 대해서도 규제영향평가를 실시하였다.⁷⁷⁾

1985년부터 규제영향평가서(Regulation Impact Statement: RIS)를 작성하도록 하였지만, 행정부 장관들과 규제기관들은 그것에 대하여 무관심하였다.⁷⁸⁾ 그 결과 이러한 규제개혁에 대한 장치들은 1996년 새 정부가 들어서기까지는 정부의 관심사항이 아니었다.

75) 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 492쪽.

76) 제1차 입법(primary legislation)이란 일반적으로 영미법계에서 사용하는 것으로 입법부에서 제정한 것을 말한다. 이에 반하여 제2차 입법(secondary legislation or subordinate legislation)이란 법의 범위 내에서 행정부에 위임된 위임입법을 말한다.

77) Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), □□Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?□□(Glos: Edward Elgar, 2007), 145-148쪽.

78) 초기 규제영향평가서(RIS)를 관장하던 부서는 1985년에 설립된 산업기술상공부(Department of Industry, Technology and Commerce) 내의 기업규제평가부(Business Regulation Review Unit: BRRU)였다. 이 부서가 산업위원회(Industry Commission)로 옮기면서 규제평가실(ORR)로 명칭이 변경되었다. 그때까지만 하더라도 규제영향평가서 작성의 의무적인 사항이 아니었고 규제영향평가서를 작성하지 않는다고 하더라도 제재를 할 수 있는 권한이 존재하지 않았다. 그 때문에 규제평가서의 권한도 그다지 주목할 정도는 아니었다. 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 503쪽 각주 80).

1996년 신정부가 들어서면서 규제영향평가제도에 대한 새로운 변화, 즉 규제영향평가서의 강화가 규제개혁의 핵심사항으로 쟁점화되었다. 신행정부는 산업위원회(Industry Commission)로 하여금 미시경제적 측면에서의 개혁이 어떻게 진행되고 있는지, 정부의 규제개혁 노력은 어떤 수준에 있는지에 대한 진척사항을 보고하게 하였다. 이에 따라 산업위원회는 호주의 규제개혁 수준이 미진하다는 평가를 내리고 대안으로써 신설규제와 수정규제(new and amended regulation)를 포괄하는 규제개혁 시스템을 규제의 품질(quality) 중심으로 실행하는 강화된 개혁방안을 권고하였다.

특히 1997년에 수상이 중심이 되어 작성된 ‘기업하기 더 좋은 시대(More Time for Business, 1997)’라는 보고서에서 각 부처와 위원회가 규제를 만들 때에는 반드시 규제영향평가서를 작성하는 것을 의무화하였고, 평가서의 범위도 넓어지게 되었다. 또한 규제심사국이 규제영향평가의 실시를 위한 강력한 권한을 가짐을 명문화하였다. 이러한 규제개혁의 틀에 대한 변화는 1997년에 초판된 ‘A Guide to Regulation’에 자세하게 기록되어 있으며, 1998년의 개정판에서는 준규제(quasi-regulation)까지도 포함하여 규제영향평가서를 작성해야 함을 규정하였다.

이상과 같이 호주 연방정부의 규제검토와 규제개혁 전략은 기업에 영향을 미치는 모든 종류의 규제를 대상으로 모든 정부기관, 위원회, 독립기관 등에 규제영향평가서를 작성하도록 하고 있으며, 신설규제와 수정규제가 효과적이면서 효율적으로 정책목표를 달성할 수 있도록 규제의 품질을 향상시키도록 하는 것이다.

2. 규제영향분석제도의 법적 근거

경제협력개발기구(OECD)에서는 규제영향평가를 입법화(legislative authority)하거나 분명한 정부정책성명서에 의하여 지지되어야 한다고 주장하고 있다. 연방과 빅토리아정부의 규제개혁공무원들은 법을 통하여

규제영향평가서를 작성하도록 하는 것이 질적 통제에 도움을 준다고 믿는다. 빅토리아정부의 공무원들은 규제영향평가에 대한 취급은 정책공무원들 자체가 아니라 규제자들의 법률적 부서라는 점을 주목한다. 행정입법에 익숙한 공무원들을 위하여, 분명한 상태의 지침에 의하여 지지되는 특별한 입법요구를 인용할 수 있는 규제개혁공무원들의 능력은 기꺼이 요구된 분석적 기준에 따라 개혁적 근거를 제시할 수 있게 한다. 반대로 연방공무원들은 역사적으로 볼 때 규제영향평가서의 작성에 관한 분명한 법적 근거와 특별한 수행기준을 인용할 수 있는 능력의 부족이 보다 나은 분석의 기준을 제시할 수 있는 능력을 반감시켰다고 주장하였다. 그러나 그들은 규제영향평가에 대한 법적인 지원은 규제영향평가과정에서 상급의 정치레벨과 고위공무원들 사이에서의 강한 지지를 받는 것 보다 최종적으로 덜 중요하다고 믿는다. 즉 규제영향평가에 대한 법제화보다 그것을 집행하는 사람들의 지지가 더 중요함을 강조하고 있다.

이상과 같이 규제영향평가제도의 입법화에 대해서는 찬반의 논의가 있다. 그러한 상황 하에서 몇몇 주들은 1980년대 이래 규제영향평가에 대한 법적인 근거를 가지고 있는 반면에, 연방정부에서는 유사한 규정을 제정하려고 시도하였지만 시종일관 실패로 끝나고 말았다. 2003년 Federal Legislative Instruments Act에서 규제의 질 향상을 확보하기 위한 절차가 제정되었으나, 규제영향평가서 작성에 대한 것은 입법화되지 못하였다. 이 법 이전의 버전에서 규제영향평가서 작성에 관한 것이 포함되어 있었으나, 의회에서의 강한 반대로 삭제되고 말았다.⁷⁹⁾

79) Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), □□Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?□□(Glos: Edward Elgar, 2007), 159-160쪽.

3. 규제영향분석제도의 개념

(1) 규제의 정의

규제영향평가서가 작성되어야 하는 규제(Regulation)에는 연방행정원(Federal Executive Council)의 총독과 입법기관들에 의해 승인된 제정법(statutory rules), 위원회, 관청(agencies) 또는 부(departments)에서 제정한 제정법과 같은 제1차 입법과 위임입법(subordinate legislation)을 포함한다. 국제조약들도 규제에 포함된다. 또한 명백한 정부규제형식은 아니지만 정부의 기업활동에 영향을 끼치는 광범한 rules나 arrangements에 참고가 되는 준규제(quasi-regulation)도 포함된다. 준규제의 예로는 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes) 등이 있다. ‘기업(Business)’에는 이익창출, 상업적 활동/이익창출기관이 아닌 곳의 거래를 목적으로 하는 사적 기구와 정부의 기업회사(government business enterprise)도 포함된다.⁸⁰⁾

(2) 규제영향분석기관

규제영향평가서를 작성해야 하는 정부조직은 기업 활동에 영향을 미치는 모든 정부기관과 기구, 독립기관과 위원회 등이다. 이들 기관들은 규제에 내포되어 있는 비용과 편익을 광범위하게 해석하여 금전적인 측면뿐만 아니라 정량화할 수 없는 사회적, 경쟁적 가치(예를 들면, 경쟁의 제한이나 환경의 위해 등)까지도 고려하여야 한다.

(3) 대상규제

호주는 몇 가지 규제에 대한 예외를 제외하고는 원칙적으로 모든 규제에 대하여 의무적으로 규제영향분석을 시행하도록 하고 있다. 원

80) Office of Regulation Review(Australia), □□A Guide to Regulation(2nd ed.)□□(1998), A3쪽.

칙적으로 규제영향평가서를 의무적으로 작성해야 하는 것은 기업활동에 직접적으로 영향을 미치거나 간접적으로 중대한 영향을 미치거나 경쟁을 제한하는 현존 규제·제안된 신설규제 또는 수정규제·규제를 포함하는 제안된 조약들(treaties)이다. 법령과 같은 성문화된 규제뿐만 아니라 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes)과 같은 준규제(quasi-regulation)도 포함된다.

원칙적으로는 모든 규제에 대하여 규제영향분석을 실시해야 하지만, 실제 현실에서는 규제심사국의 판단에 따라 특정한 주요정책과 규제에 대해서만 해당 기관이 규제영향분석을 수행하고 있다. 예를 들면, 2004년과 2005년 동안 법안이 2552개나 되었지만, 실제로 규제영향분석을 실시해야만 했던 법률이나 규제는 167개에 불과하였다. 이처럼 규제영향분석의 실시가 줄어들어 가는 것은 기업과 시민사회에 비용을 부과하는 규제에 대해서만 그것이 필요한 것이기 때문이다. 그리고 호주 규제개혁의 초점이 신설규제에 있지 않고 기존규제의 수정 내지 보완에 초점을 맞추고 있다는 측면에서 분석을 시행하지 않아도 되는 경우가 많기 때문이다.⁸¹⁾

다음과 같은 규제는 규제영향평가서의 작성이 의무화 되어 있지 않는 예외적인 경우에 해당한다: ①기업 활동에 직접적 또는 상당한 정도의(substantial) 간접적인 영향을 주지 않거나 경쟁을 제한하지 않는 규제, ②중요하지 않거나(minor) 조직적 성질의 것(machinery nature)으로서 현재의 사회질서에 그다지 큰 변화를 주지 않는 규제, ③특별한 정부의 물품구매와 관련된 규제, ④국가안전에 관련되어 있는 규제, ⑤국제협정서 전부 또는 일부의 용어를 반복하거나 채택함으로써 단지 국제협약 하에 연방정부(Commonwealth)의 의무를 지우는 제1차 입

81) 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 547-548쪽.

법 또는 위임입법, ⑥1998년 Legislative Instruments Bill에 대한 심의(consultation)에서 제외된 규제, ⑦비자치령(non-self governing territory)에 적용되는 주 또는 자치령(self-governing territory)의 규제.⁸²⁾

(4) 소 결

이상의 논의들을 정리하면, 호주의 규제영향평가제도는 다음과 같이 개념화할 수 있다.

규제영향 분석기관	모든 정부기관
대상규제	입법부와 행정부에서 제·개정하는 모든 규제(조약과 준규제 포함) 예외 존재

제 3 절 일본의 입법관련 평가제도

I. 입법관련 평가제도의 논의배경과 과정

일본의 정책평가제도는 20세기 말부터 전개된 행정개혁의 일환으로도 도입되었다. 1996년 일본은 전후 50년이 경과하면서 그동안 잘 작동되어 왔던 행정시스템이 시대에 맞지 않고, 조직의 비대화, 경직화, 부처이기주의로 인한 폐해 등 많은 문제점이 제기되었다. 물론 일본에서는 수차례에 걸쳐서 행정개혁을 시도해왔으며, 그때그때 시대에 맞는 과제를 설정해서 많은 성과를 거두었다. 예를 들면 1981년 재정적자의 증대를 계기로 『증세 없는 재정재건』을 슬로건으로 한 제2차 임시행정조사회를 통한 일본국유철도, 일본전신전화공사, 일본전매공사의 민영화, 1988년 경제대책의 일환으로 전개된 규제완화가 그것이다. 그러나 1996년부터 전개된 행정개혁은 그동안의 임시방편적인 개혁에

82) Office of Regulation Review(Australia), □□A Guide to Regulation(2nd ed.)□□(1998), A3-A4쪽.

그치지 않고 비효율적인 조직을 재편하는 방향에서 이루어졌다는 점에서 차이가 있다. 즉 그동안 행정의 효율성이 저해됨으로써 막대한 재정적자가 누적되어 왔다는 인식 아래 방만한 행정조직의 재편을 통한 행정의 효율성 확보가 행정개혁의 과제로 대두된 것이다. 1996년의 행정개혁에서는 ①새로운 시대에 대응할 수 있는 간소하고 효율적인 행정의 실현, ②국민의 주체성을 살릴 수 있는 행정의 실현, ③국민에게 열려진 신뢰받는 행정의 실현, ④국민에 대해서 질 높은 서비스를 제공하는 행정의 실현이라는 네 가지 목표가 제시되었다. 이러한 전반적인 행정개혁을 주도했던 행정개혁회의에서는 “종래 일본의 행정에서 법률의 제정이나 예산의 획득에 중점이 두어져 있었고 그 효과나 그 후의 사회경제상황의 변화에 기초한 정책의 수정과 같은 평가기능은 경시되기 쉬웠다”고 하는 문제가 제기되었다. 이러한 문제의식에 기초해서 세계 각국의 행정활동에 대한 사후평가제도에 대한 조사연구를 거쳐 1997년 12월에 발표된 행정개혁회의최종보고에서는 “범정부적으로 정책평가제도를 도입할 것이 제언되었다. 일본정부는 이러한 행정개혁회의의 최종보고를 받아들여 내각의 결의를 통해서 정책평가제도의 도입을 위한 구체적인 작업에 착수하였다.

우선 1998년 6월에 성립한 『중앙성청등개혁기본법』에서는 중앙성청등개혁의 기본방침으로서 「국민적 관점에 서서 동시에 내외의 사회경제정세의 변화를 포함한 객관적인 정책평가기능을 강화함과 더불어 평가의 결과는 정책에 적절하게 반영되도록 할 것」이 규정되고, 각 행정기관에 대한 정책평가기능을 강화하기 위한 조치로서 부처간 틀을 뛰어넘는 정책평가기능의 강화, 정책평가에 관한 정보의 공개, 평가결과의 정책반영에 대한 설명책임의 명확화 등이 규정되었다. 이를 통해서 국가행정조직법이 개정되어 각 행정기관의 기본적인 임무로서 정책의 기획입안(Plan)·실시(Do)에 덧붙여 평가(See)가 명기되었다. 즉 평가를 법적으로 행정기관의 기본적인 임무로 하면서 이른바 「plan-

do-see』라고 하는 매니지먼트 사이클을 법적으로 확립한 것이다.

더불어 이러한 법률들의 국회심의 과정에서 『행정평가법(가칭)제정에 대한 검토할 것』이 부대결의라는 형식으로 제기된다. 당시까지 일본정부는 국가행정조직법의 개정으로 행정기관의 기본적인 임무로서 자율적인 평가를 하도록 하는 등 정부 내의 지침 등을 통해서 정책평가제도를 도입하고자 했으나 국회가 행정부를 견제하고자 하는 관점에서 정책평가법의 제정을 요구한 것으로 평가된다.⁸³⁾

이러한 요구를 반영하여 2001년 6월 22일에 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(行政機關が行う政策の評価に関する法律)’이 제정되었고, 2002년 4월 1일부터 시행되었다. 2003년 3월에는 각의결정으로 ‘정책평가에 관한 기본방침(政策評価に関する基本方針)’이 제정되었다. 기본방침은 2005년 12월 16일에 각의결정으로 개정되었고, 2007년 3월 30일에도 일부 변경되었다. 2005년 12월 16일에는 ‘정책평가 실시에 관한 가이드라인(政策評価の実施に関するガイドライン)’이 제정되었다. 2007년 8월 24일에는 ‘규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인(規制の事前評価の実施に関するガイドライン)’이 제정되었다.

일본에서 정책평가제도가 다음과 같은 과정을 거쳐 도입되었다.⁸⁴⁾

년 월	도입의 경위	관련사항
1997.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하시모토총리(당시)가 공공사업의 재평가시스템도입을 지시 ○ 행정개혁회의의 최종보고(정책평가의 도입을 제안) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치단체에 외부감사제도의 도입(1997.6) ○ 회계검사원법의 개정(『유효성검증』의 법정, 1997.12)

83) 行政管理研究センター, 『政策評価ハンドブック』, ぎょうせい (2006), 21쪽.

84) 홍재환 외, □□한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석□□(서울: 한국행정연구원, 2007), 66쪽.

제 3 절 일본의 입법관련 평가제도

년 월	도입의 경위	관련사항
1998.6	○ 중앙성청등개혁기본법의 성립 (정책평가기능의 충실강화를 법정)	○ 공공사업재평가시스템의 도입(1998.4)
1999.7	○ 총무성설치법등관련법의 성립 (정책평가의 대략적인 틀을 결정, 부대결의에서 『정책평가법』 제정의 검토)	○ 『중앙성청등개혁의 추진에 관한 방침』(1999.4) (정책평가의 실시 등에 관한 기본적인 방침의 결정)
2000.5	○ 각부성의 조직령, 정책평가·독립행정 법인평가위원회령의 제정 (정책평가의 담당조직과 제3자 기관의 체제 정비)	○ 『정책평가의 수법 등에 관한 연구회』(1999.8~2000.12)
2000.9	○ 정책평가제도의 법제화에 관한 연구회 발족(2000.12 보고요약정리·공표)	○ 『정책평가에 관한 표준적 가이드라인의 안』을 책정 공표(2000.7)
2001.1	○ 신성청체제 시작 ○ 정책평가제도 도입, 가이드라인 결정	○ 실시요강 등을 책정
2001.6	○ 『행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률』 성립(2002. 4. 1부터 시행)	

II. 정책평가제도의 특징⁸⁵⁾

일본은 「정책평가에 관한 표준지침」을 1년간 시행한 후 2002년 4월에 「행정기관에 있어 정책평가에 관한 법률」(2001. 6 공포)을 시행하였다. 정책평가제도는 ①국민에 대한 설명의 책임을 철저히 하고, ②국민본위의 효율적이고 질 높은 행정을 실현하며, ③국민적 시점에서 성과증시 행정으로의 전환을 모색하는 등 3가지 주요한 목적을 가지고 있다.

일본의 정책평가제도는 각 부성이 소관하는 정책에 관하여 자체적으로 정책평가 정보를 산출하고 이것을 공표함으로써 국민이나 입법부의 궁금증을 해결하는 내부평가 방식을 취하고 있다. 일본의 정책평가제도는 다른 나라와 비교하여 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 일본의 정책평가제도는 굉장히 포괄적으로 되어 있다. 예를 들어 미국의 정책평가는 여러 가지 제도가 체계적이고 독립적으로 되어 있어 각 평가에 관한 근거와 주체도 각각의 내용을 가지고 있는 반면, 일본의 경우는 「행정기관에 있어 정책평가에 관한 법률」이라고 하는 하나의 법률 아래 여러 가지 평가제도가 포함된 형태를 띠고 있다. 둘째, 일본의 정책평가는 법률에 의하여 의무가 된 평가제도라는 것이다. 미국의 GPRA를 제외하면 법률에 의한 평가활동이 의무인 예는 적다. 셋째, 일본의 평가제도는 각 부성이 구체적으로 어떤 평가를 실시할 것인지 책임을 지고 있으므로 타국의 평가제도에 비해 유연성이 있다. 넷째, 일본의 정책평가는 평가결과와 예산의 연계가 비교적 약하다. 미국의 경우는 OMB가, 영국의 경우는 재무부가 중심이 되어 평가결과의 예산반영을 주도하고 있지만, 일본의 경우는 예산편성은 재무성이, 정책평가에 관해서는 총무성이 그 역할을 분담하여 행하고 있다.

85) 홍재환 외, □□한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석□□(서울: 한국행정연구원, 2007), 118쪽.

Ⅲ. 정책평가제도의 문제점⁸⁶⁾

2002년부터 시행되어 정착단계에 접어든 일본의 정책평가제도는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

1. 실시의무규정상의 문제

일본 정책평가제도의 법체계는 정책평가법, 행정기관이 실행하는 정책의 평가에 관한 법률시행령, 정책평가에 관한 기본방침(2001년 12월 28일 각의결정) 등을 근거로 구성되어 있다. 정책평가법은 정책평가를 실행하는 시점에 맞추어 정책을 결정하기 전에 실행하는 사전평가와 정책을 결정한 후에 실행하는 사후평가로 구분되어 있다. 정책평가법이 각 부성에 대하여 실시를 의무사항으로 하고 있는 것은 일정의 요건을 갖춘 연구개발, 공공사업 등 정부개발원조에 관계되는 사전평가와 미착수나 미완성 정책에 관계되는 사후평가 뿐이다. 그 이외의 정책에 대해서는 실시를 의무사항으로 두고 있지 않다. 또한 정책평가에 관한 기본방침은 정책평가의 방식으로서 정책의 특수성에 응하여 사업평가방식, 실적평가방식, 종합평가방식 등을 함께 구성하여 이용하고 있으며 각 부성에 대하여 통일적인 평가방식을 채택하도록 하는 의무사항은 없다.

이러한 일본의 현행 정책평가제도는 법정사업을 제외하고 각 부성에 대하여 정책평가를 실시하도록 하는 법적인 의무사항이 없으므로 평가의 대상이 되는 정책의 범위나 평가방식, 기본계획·실시계획·평가서의 포맷 등이 통일되어 있지 않다. 그렇기 때문에 정책평가의 실시상황을 부서횡단적으로 비교한다든지, 둘 이상의 부성이 공동으

86) 홍재환 외, □□한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석□□(서울: 한국행정연구원, 2007), 119-121쪽.

로 시행할 정책에 대하여 공통의 업적목표가 설정되어 있지 않는 것이 현실이다. 이처럼 일본의 정책평가제도는 각 부성의 재량이 크기 때문에 정부전체의 측면에서 종합적인 행정활동을 추구하거나 행정의 효율성을 높이는 것에는 한계가 있다.

2. 예산제도와와의 연계문제

각 부성의 정책체계는 ‘목적’과 이를 달성하기 위한 ‘수단’의 관계로서 파악되는 『정책→시책→사무사업』으로 구성되어 있다. 여기에 정책과 특정 행정과제를 해결하기 위한 기본적인 목표, 시책과 정책을 달성하기 위한 구체적인 목표로 조직적인 행정활동의 통합, 사무사업과 시책을 달성하기 위한 구체적 정책수단으로서 개개의 행정활동이 있다. 정부의 정책은 대부분의 경우 한 가지 정책에 복수의 시책이 있고, 한 가지 시책에 복수의 사무사업이 있기 때문에 피라미드형의 3층 구조로 되어 있다. 따라서 엄격하게 예산상의 규율을 정하여 그 아래에 설정된 세출한도의 범위 안에서 평가결과를 근거로 정책의 개선이나 재검토를 행하여 더욱 효과적인 또는 비용대비 효과가 높은 정책수단에 더 많은 예산을 분배하면 output 및 outcome의 수준을 유지하면서 재정의 건전화를 꾀할 수 있게 된다.

이렇듯 예산편성상의 재정적 규율을 설정함으로써 정책평가의 효과를 높이는 것이 가능함에도 불구하고 현 상태에서는 이러한 부분이 법률로써 한정되어 있지 않다. 현행 일본정책평가제도는 예산편성과정과 분리되어 실시되고 있기 때문에 재정의 건전화에 대한 효과가 한정적일 수밖에 없다.

3. 인사제도와와의 연계문제

각 부성의 활동사이클을 목적→수단의 연쇄구조로 표시하면 『정책 목적의 달성→행정서비스의 제공→조직의 운영→자원의 투입』의 관계

가 된다. 일정한 정책목적을 달성하기 위해서는 이 목적→수단의 연쇄구조를 하위방향으로 체계적·정합적으로 분해하는 것이 중요하다. 즉 정책목적을 행정서비스의 제공, 조직의 운영, 자원의 투입이라는 각 단계에 순차적으로 옮겨 놓을 필요가 있으며 최종적으로는 자원 중에서도 가장 중요한 개개의 공무원에 대하여 업적목표를 설정하는 것이 된다. 한편 각 부서의 활동사이클을 원인→결과의 연쇄구조로 보면 「자원의 투입→조직의 운영→행정서비스의 제공→정책목적의 달성」의 관계로 되어 있기 때문에 최종정책목적을 달성하기 위해서는 자원의 투입, 조직의 운영, 행정서비스의 제공의 각 단계에서 설정된 업적목표가 순차적으로 이루어지는 것이 필수조건이다. 그러기 위해서는 활동사이클의 시작점이 되는 자원의 투입, 특히 개개의 공무원이 자신에게 설정된 업적목표를 달성할 수 있도록 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 즉 인센티브를 개개 직원의 처우에 반영시켜 개개의 공무원이 업적목표의 달성에 따라 승급이나 승진 등의 이익을 얻을 수 있게 해야 할 것이다.

이렇듯 인사제도는 업적목표의 달성상황을 공무원의 처우에 반영시키는 것으로 공무원이 자신에게 설정된 업적목표를 달성할 수 있도록 인센티브를 적용하는 것이 중요함에도 불구하고 일본의 경우 공무원에 대하여 정책평가와 연계된 업적목표를 설정하고 있는 부서는 거의 없는 상황이다. 현재의 정책평가제도는 인사제도와 구분되어 실시되고 있기 때문에 행정활동의 효율성이 한정적이라는 문제점을 지니고 있다.

IV. 정책평가제도의 개념

1. 「정책」의 개념

정책평가는 정책과 평가라는 두 가지 개념요소로 구성된다. 먼저 정책의 사전적 의미는 “공공문제를 해결하기 정부에 의해 결정된 행동

방침을 말한다. 정책은 법률·정책·사업·사업계획·정부방침·정책지침·결의사항과 같이 여러 형태로 표현된다. 정책에는 법률·투표 또는 묵시적 승인에 의해 합법적 강제력을 수반하는 권위가 부여되며, 따라서 이러한 정부의 결정이나 방침에 따르지 않을 때는 벌금·제재·감금·규제·제한 등의 조치를 받게 된다”이다.

일본에서는 정책평가제도의 도입초기부터 다양한 각도에서 정책평가의 대상이 되는 ‘정책’의 개념을 정의하려는 시도하였다. 우선 2005년 12월 16일에 공표된 『정책평가의 실시에 관한 가이드라인(政策評価の実施に関するガイドライン)』에서는 정책평가의 대상이 되는 정책을 ①국가의 행정과제에 대응하기 위한 특정한 행정목적이나 목표를 가지고, ②이것들을 실현하기 위한 수단으로서 예산, 인원 등의 행정자원을 투입하는 행정활동이 목적에 비추어서 어느 정도 구현되고 있으며, ③행정활동의 실시를 통해서 일정한 효과를 국민생활이나 사회경제에 미치는 활동으로 이해하였다.

이러한 정책은 일반적으로 『협회의 정책』, 『시책』, 『사무사업』으로 세분되었다. 여기서 협회의 정책은 특정한 행정과제에 대응하기 위한 기본적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 커다란 방향을 의미한다. 시책은 기본적인 방침에 근거한 구체적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 종합으로, 협회의 정책을 실현하기 위한 구체적인 방책이나 대책을 말한다. 사무사업은 구체적인 방책이나 대책을 구현하기 위한 개개의 행정수단으로서의 사무 및 사업으로, 행정활동의 기초적인 단위를 말한다.

이러한 논의를 배경으로 탄생한 일본의 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(이하 ‘정책평가법’이라고 함)’에서는 ‘정책’을 “행정기관이 그 임무 또는 소관 사무의 범위 내에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 기획 및 입안을 하는 행정상의 일련의 행위에 대한 방침, 방책 그밖에 이것들에 유사한 것”으로 정의하고 있다 (정책평가법

제2조 제2항). 즉, 법 제2조 제2항의 정책에는 「협회의 정책」, 「시책」, 「사무사업」 모두가 포함되며, 정부제출법안의 기획입안도 여기에서 말하는 「정책」에 포함된다고 한다. 다만, 각 행정기관의 인사나 회계 등 조직내부에서 당연하게 이루어지는 통상적인 내부관리사무는 정책 평가의 대상이 아니며, 정책에 포함되지 아니한다.

2. 「평가」의 개념

‘평가’의 사전적 의미는 “①물건 값을 헤아려 매김 또는 그 값, ②사물의 가치나 수준 따위를 평함 또는 그 가치나 수준”이다. 일본의 정책평가법에서는 평가의 개념에 대하여 특별하게 정하고 있지 않다. 다만 “행정기관은 그의 소관에 관련되는 정책에 대해서 적시에 그의 정책효과를 파악하고 이것을 기초로 하여 필요성, 효율성 또는 유효성의 관점, 그밖에 당해 정책의 특성에 따라서 필요한 관점에서 스스로 평가함과 더불어 그 평가의 결과를 당해 정책에 적절하게 반영시키지 않으면 아니된다”(정책평가법 제3조 제1항)고 하여 평가의 기준과 방법 등을 개괄적으로 제시하고 있다.

정책평가제도의 도입을 위하여 일본 총무성이 설치한 「정책평가제도의 수법에 관한 연구회」의 최종보고에서는 평가의 개념을 “①정책의 효과에 관한 정보·데이터를 입수하고 합리적인 수법을 이용하여 측정 또는 분석하는 것, ②측정 또는 분석된 결과에 대해서 정책의 목적이나 목표 등의 일정한 척도에 비추어서 검토하고 객관적인 판단을 하는 것, ③정책의 기획입안이나 그것에 기초한 실시를 정확하게 행하는 것에 기여하는 정보를 제공하는 것 또는 그 정보를 국민에 대해서도 공표하는 것 등이 필요하게 된다”고 하여 평가의 주된 요소로 측정, 분석, 판단 등을 들고 있다.

V. 규제의 개념

일본은 규제평가를 정책평가의 하나로 보고 정책평가법에서 규제평가제도를 규정하고 있는데, 2007년 8월 24일에 ‘규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인(規制の事前評価の実施に関するガイドライン)’을 제정하였다. 이 가이드라인은 “행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률의 구조하에 규제의 신설 또는 폐쇄와 관련된 정책의 사전평가를 원활하고 효율적으로 실시하고, 규제의 질 향상과 국민에 대한 설명책임을 과하는 것을 목적으로 하고 있는 정책평가에 관한 기본방침 및 정책평가의 실시에 관한 가이드라인을 답습하여 규제의 사전평가의 내용, 절차 등 표준적인 지침을 제시”한 것이다.

이 가이드라인에 의하면, 규제(規制)란 사회질서의 유지, 생명의 안전, 환경의 보전, 소비자의 보호 등 행정목적에 위하여 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것이다.⁸⁷⁾

사전평가의 대상이 되는 규제는 다음과 같은 것이 있다. 이것 이외에도 성질상 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것으로 판단되면 사전평가의 대상이 될 수 있다. 첫째, 일반국민과 행정기관과의 관계와는 다른 관계를 행정기관 사이에 존재하는 자에 대하여 작용하는 규정, 둘째, 범죄 및 그것에 대한 형벌을 하나로 정하고 있는 규정, 셋째, 시민사회에서 대등한 사인간의 룰을 정하고 있는 규정, 넷째, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용을 실질적으로 지지하고 있는 규정, 다섯째, 사회통념상 행정목적에 위한 것이 아님이 명백한 규정 등이다.

87) 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용으로 조세, 재판절차, 보조금 교부의 신청절차 기타 총무성령에서 정하고 있는 것과 관계된 작용은 제외된다(행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률시행령 제3조 제6호).

제 4 절 소 결

유럽연합, 대륙법계, 영미법계, 일본에서는 입법관련 평가제도와 관련하여 다음과 같은 용어를 사용하고 있다.

구 분	국 가	용 어
	EU	Impact Assessment
대륙 법계	스위스	Gesetzesevaluation
	독일	Gesetzesfolgenabschätzung
	프랑스	étude d'impact
	오스트리아	Gesetzesfolgenabschätzung
영미 법계	영국	Regulatory Impact Assessment ↓ Impact Assessment(2007. 4. 2)
	미국	Regulatory (Impact) Analysis
	캐나다	Regulatory Impact Analysis Regulatory Impact Analysis Statement
	호주	Regulatory Impact Assessment
	일본	政策評價

대륙법계 국가와 영미법계의 국가는 국민 개인의 권리와 의무를 규정하는 규범에 대한 접근방식에서 차이를 보이고 있다.

대륙법계, 특히 독일에서 규범이란 국민 개인에 대한 권리를 구체적으로 표현하는 방식으로서 규범의 제정이란 권리의 제한이라는 관념보다는 권리의 보장이라는 개념으로 폭넓게 인정되었다.

이것은 전통적으로 국가에 있어서 전반적인 모든 분야의 사회적 제약 혹은 규제에 대하여 규범을 통하여 권리와 자유를 인정받을 수 있다는 생각에서 비롯된 것이다.

이에 반하여 영미법계, 특히 미국에서는 신대륙의 개척에 따른 국가의 간여와 제약이 전무한 상태에서 규범화란 개인의 생활에 대한 불필요한 제약으로 인식되었고, 필요최소한으로만 인정되는 사회적 장

치로 이해되었다.⁸⁸⁾ 두 법계의 이러한 규범에 대한 인식차이 내지 법문화의 차이는 대륙법계 국가들이 입법평가제도를 취하고, 영미법계 국가들이 규제영향평가제도를 취하고 있는 형태로 나타나고 있다.

한국행정연구원에서 발간한 보고서에서도 영미법계 국가와 대륙법계 국가간의 규제개혁 레짐의 정향이나 조직특성이 다르기 때문에, 규제개혁의 많은 부분에서 차이를 보이고 있음을 지적하고 있다.⁸⁹⁾

영미계 국가들의 규제개혁은 레짐의 정향이나 조직특성이 유사해서 그런지 규제개혁의 방향이나 패턴 등이 상당히 유사하게 발전되고 있음을 볼 수 있다. 영국, 미국을 선두로 하여 그 영향을 많이 받은 캐나다, 호주 등의 규제개혁의 내용들은 상당히 유사하다. 그러나 그 안에서 각 국가의 특성에 따라 달리 적용되는 부분이 있었다. 이에 반해 대륙계 국가인 독일이나 일본은 레짐의 정향이나 조직특성이 영미계 국가와 많은 차이를 보여주었고 이에 따라 규제개혁의 실질적 내용이 다르게 적용되었음을 알 수 있었다. 또한 절차적인 내용을 도입 시에도 변형된 형태로 적용되고 있었다. 일례로 규제심사제도 등이 법체계에 맞지 않는 부분이 있기 때문에 상이한 방식으로 적용되는 사례가 그것이다. 독일의 경우는 규제심사라기 보다는 입법심사의 형태로 운영되고 있었고 일본의 경우는 정책평가의 일환으로 규제영향 분석에 대한 평가를 수행하고 있었다.

이는 각 국가의 역사나 규제레짐의 특성에 따라 상이하게 규제개혁이 이루어질 수 있다는 점을 시사해 준다. 따라서 현재 우리나라에서 규제개혁을 수행할 때에 우리 역사나 규제 레짐 특성에 맞는 방식과 패턴에 대한 고려를 심각히 해 봐야 한다는 점이다. 모든 개혁을 수행할 때 우리가 겪는 딜레마는 대륙계 법체계를 지니고 국가개입주의

88) 강현철, 『입법평가 어떻게 할 것인가?』, □□법령정보□□(서울: 한국법제연구원, 2008. 4), 56-57쪽.

89) 김정해·임준형·박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 604-605쪽.

적 특성이 강한 우리나라에 영미식 개혁방식과 패턴을 그대로 이식하고자 하는데서 나타나고 있다. 특히, 1980년대 이후 영미식 신자유주의적 접근방식의 적용으로 인한 규제완화와 규제개혁이 그러하다. 지금까지는 이러한 영미식 패턴의 자동적인 이식의 행태가 이루어져 왔는데 이것이 초래할 수 있는 실패에 대해서는 아무도 고려해 보지 못한 것 같다.

이제까지의 규제개혁은 규제완화에 있었다면 앞으로 규제개혁은 규제품질제고와 규제의 총체적 관리에 있다. 이는 재규제와 국가의 통제 방식에 대한 구조적인 변화를 의미하는 것이다. 이러한 변화와 개혁을 위해서는 규제레짐의 정향이나 구조적 특징에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 하부적 여건들을 바탕으로 하여 일관된 규제개혁을 수행해야만 실패를 줄일 수 있을 것이다.

이상과 같이 두 법계의 규범에 대한 인식차이 내지 법문화의 차이에 따라 대륙계 국가에서는 대체로 입법평가제도를 취하고 있고 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를 취하고 있다. 우리나라에서는 규제영향평가제도가 행정규제기본법을 통하여 먼저 입법화되어 실시되고 있다. 그러한 상황에서 유럽에서 실시하고 있는 입법평가제도 또한 논의되고 있는 실정이고, 두 제도간의 관계문제가 발생하고 있다. 대륙법계와 영미법계의 단순한 규범에 대한 인식차이 내지 법문화의 차이로 사용하고 있는 용어가 다를 뿐 그 내용은 동일하다고 한다면, 현재 논의되고 있는 입법평가제도는 규제영향평가제도로 정리되면 될 것이다. 그러나 그렇지 않을 경우에는 두 제도간의 관계를 정립할 필요가 있다.

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도: 규제영향분석제도

제 1 절 규제영향분석제도의 논의배경과 제도화 과정⁹⁰⁾

규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다(행정규제기본법 제2조 제1항 제5호). 이것은 정부의 규제로 인하여 발생이 예상되는 영향을 사전에 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 정책결정자에게 규제정책 결정의 객관적 근거를 전달하는 과정을 포함하고 있다.

이러한 규제영향분석은 특정한 규제대안의 효과를 체계적으로 분석하여 규제의 경제적 타당성과 이것의 도입 또는 강화의 정당성을 판단하는 기준을 제공함으로써 불합리한 규제의 생성을 억제하고 규제의 품질을 관리하는 효과적인 장치로 인식되어왔다. 즉 규제영향분석은 ‘보다 좋은 규제(better regulation)’을 만들어 내기 위한 규제합리화의 수단일 뿐만 아니라 ‘보다 적은 규제(less regulation)’라는 실체적 목표를 증진시키는 수단으로 사용되는 것이다. 특히 규제영향분석의 제도화는 정책의 효율성과 정책과정의 합리성을 증진시키는 핵심적인 요소로서 규제영향분석의 체계화 및 표준화는 규제개혁 성공의 전제조건으로 간주되고 있다.

부적합하거나 과도한 규제는 자원분배의 효율성을 왜곡하는 장애물로서 작용할 가능성이 농후하다는 인식하에 우리나라는 규제개혁의 일환으로 1997년 8월 22일에 행정규제기본법을 제정하여 규제영향분

90) 김명환, □□규제영향분석 표준사례작성□□(서울: 한국행정연구원, 2006), 376-377쪽.

석제도를 도입하였다.⁹¹⁾ 즉 이 법에 따라 규제기관은 불필요하거나 비합리적인 규제의 생성을 방지하고 규제방식과 대안을 탐색하며, 기존규제의 개선을 도모하기 위하여 신설 또는 강화되는 규제에 대하여 규제영향분석을 실시하도록 하였다. 2000년에는 규제개혁위원회에서 ‘행정규제 판단 및 분류 기준’을 마련하였다. 이와 같은 일련의 제도적인 마련을 통하여 정부는 규제기관이 새로운 규제정책이나 바람직한 규제개혁을 달성하기 위한 수단이나 대안의 탐색을 통하여 이러한 대안들을 평가하고 합리적인 개선방안을 모색할 뿐만 아니라 규제관련 이해관계자의 범위를 최대한 확대하여 비용과 이익을 정당화하는지 비교하는 기준을 제시하고, 적절한 판단을 가능하게 함으로써 효율적이고 합리적인 규제개혁과 정책의 결정 및 집행에 도움을 주고자 하였다.

제 2 절 규제영향분석제도의 문제점과 개선과제⁹²⁾

중앙행정기관의 2007년도 정부 규제영향분석 평가결과 규제영향분석의 질적 수준이 전반적으로 낮게 평가되었다. 이는 규제영향분석과 관련된 운영체계의 문제, 과정의 문제 그리고 제도적 문제들과 연관된 결과로 볼 수 있다. 이하에서는 현행 정부 규제영향분석의 문제점

91) 1997년 행정규제기본법 제정당시 제안이유는 급속히 진전되고 있는 세계화 추세와 21세기 무한경쟁시대에 대비하여 국민의 자율과 창의를 저해하고 경제활동을 위축시키는 비효율적인 각종 행정규제를 종합적으로 일관되게 폐지·정비하고 행정규제의 신설을 억제할 필요성이 대두되었기 때문이었다. 이를 위해 행정규제의 원칙을 명문화하고 규제영향분석제도를 도입하는 한편, 신설규제에 대하여 엄격하게 사전심사를 하게 하고 기존규제를 전면 재검토하여 정비하도록 하며, 범정부적 차원의 일원화된 민간중심의 규제개혁 상설 전담기구를 설치하는 새로운 법적·제도적 틀을 마련함으로써 사회·경제활동의 자유와 경쟁을 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하려는 것이었다.

92) 이 부분의 내용은 국회예산정책처, □□2007년도 정부 규제영향분석서 평가□□(2008), 44-57쪽을 요약, 정리한 것이다.

과 개선안을 살펴보도록 한다. 현행 규제영향분석에 대한 문제점들은 향후 입법평가에서도 발생할 수 있는 것으로 많은 시사점을 제공한다.

I. 규제영향분석서 작성지침의 개선

1. 준수율에 대한 고려

현행의 지침은 입안된 규제를 피규제자들이 어느 정도 준수할 것인가에 대한 고려, 즉 예상준수율에 대한 분석을 규제입안자가 수행하도록 요구하지 않고 있다. 그러나 피규제자의 준수율에 대해 규제입안자가 심도있게 고려하지 않는다면, 규제영향분석의 실증성과 객관성을 유지할 수 없다. 따라서 규제입안자로 하여금 규제준수율을 예상하여 명기하도록 유도하여야 할 것이다. 이러한 예상 규제준수율의 제시는 규제입안자로 하여금 규제의 실효성에 대한 균형있는 시각을 갖게 하고, 피규제자(일반국민)의 준수비용을 행정기관이 자신의 비용으로 느끼는 ‘준수비용의 내면화(internalization)’ 효과를 가져올 것이다. 준수비용의 내면화가 촉진될수록 규제의 정도는 낮아질 것이고, 규제영향분석의 목적 중 하나인 불필요한 규제 양산의 방지를 실현할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 규제영향분석 지침의 기타 작성 항목에 규제입안자가 예상하는 규제의 준수율 정도를 제시하도록 의무화할 필요가 있다.

2. 비용·편익분석기법의 효과적 적용

(1) 기법의 다양성 인정

비용·편익분석기법의 다양성 인정은 규제영향분석의 유연성과 융통성을 제고시킴으로써 규제영향분석이 다양한 상황에서도 기능할 수 있도록 하는데 도움을 줄 것이다. 동일한 평가대상(예를 들면 생명의

가치 또는 특정 위험에 대하여 사람들이 부여하는 가치)이라 하더라도 비용·편익분석기법의 이론상 다양한 측정방법에 따라 그 가치가 상이하게 측정되는 경우가 종종 발생한다. 그러므로 비용·편익분석의 핵심이라 할 수 있는 인간생명의 가치측정, 할인율의 선정, 다양한 비사용가치의 측정 등에 대하여 실제로 분석을 담당하는 각 부처의 재량과 판단을 폭넓게 인정하여야 할 것이다.

(2) 기법적용의 일관성과 투명성 요구

각 부처가 비용·편익을 산정하는 기법의 다양성은 폭넓게 인정하더라도 특정한 분석에 도입된 기법의 논리적 타당성과 기법적용의 일관성 및 투명성은 규제입안자에게 보다 강력하게 요구할 필요가 있다. 규제영향분석이 논리적 일관성을 가지지 못할 경우 분석의 신뢰성이 떨어질 수 있기 때문이다. 따라서 일관성을 확보하고 지나치게 자의적인 기법의 적용을 통제하기 위해서는 원칙적으로 각 부서별로 통일된 기법과 기준을 요구할 필요가 있다.

(3) 비용·편익분석 이론 및 기법의 개발 필요성

보편적인 이론과 적실성 있는 기법의 개발은 규제영향분석의 체계성과 객관성을 확보하는데 필수적인 요건이다. 예를 들면, 비용·편익분석에 있어서 미래의 비용과 편익을 순현재가치로 평가하기 위해서는 할인율을 적용하여야 하는데, 현행 규제영향분석 체계에서는 우리나라의 현실에 적합성을 가지는 적정기준할인율을 결정하지 못하고 있다. 미국의 예산관리처(OMB)는 공공사업 및 규제평가를 위한 비용·편익분석지침에서 최근 몇 년간의 민간부문 투자의 세전 한계수익률에 근거하여 연 7%의 기준할인율을 제시하면서 이와 다른 할인율을 적용하려는 부처는 그 이유를 명시하라고 권고하고 있다. 또한 현행 규제영향분석요령에서 개념적으로 제시하고 있는 분배적 가중치

(distributive weights)를 구체적으로 산정하여 잠정적으로 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이밖에도 비용·편익분석기법 중 비사용가치 측정기법들은 한국적 상황에서 수정, 보완할 필요가 있다. 비사용가치 측정법의 신뢰성과 타당성은 설문 응답자의 사회문화적 특성에 영향을 받기 때문에 우리나라의 상황에 맞는 기법을 개발할 필요가 있다.

(4) 쉽고 명료한 표현과 요약문

규제영향분석제도의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소 중 하나는 영향분석과정에서 일반시민을 포함한 이해관계자들에 대한 자문(consultation)이라고 할 수 있는데, 비용·편익분석이 쉬운 용어와 서술방식을 채택하여야만 효과적인 의견수렴과 자문이 가능할 것이다. 따라서 규제영향분석서를 일반국민들이 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 서술하는 것은 규제영향분석의 명백성, 대응성, 책임성을 제고하는데 있어서 매우 중요한 조건이자 과제이다.⁹³⁾ 또한 일관성 있는 문제인식과 조치에 대한 일반의 이해를 위하여 영향분석서 모두에 요약문을 작성하도록 하는 것도 의미가 있을 것이다.

3. 시장실패 존재여부의 규명

현행의 「규제영향분석 및 자체심사 지침」에서 규정하고 있는 ‘평가항목’ 및 ‘분석서 기재사항’을 OECD 주요국가들과 OECD 규제영향분석 관련 보고서에서 강조하고 있는 규제영향분석 작성지침이 또는 체크리스트들을 참고하여 보완·강조할 필요가 있다. 일례로 현행의 「규

93) 미국의 경우 고어 부통령을 위원장으로 하는 NPR은 1998년 3월 현재 연방규제 중 약 31,000페이지를 쉬운 용어로 재작성하였다. 규제를 쉬운 용어와 서술방식으로 표현한다는 것은 행정의 민주성과 책임성을 증진시키는데 실질적으로 기여한 것으로 판단된다. 따라서 규제영향분석을 쉬운 용어와 서술방식으로 작성한다는 것은 이해관계자에 대한 성공적인 자문뿐만 아니라 고객지향적인 행정의 민주화 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

제영향분석 및 자체심사 지침』은 ‘시장실패의 규명’을 명시적으로 기술하지 않고 있다. 다만 현행 『규제영향분석 및 자체심사 지침』은 규제의 신설 또는 강화의 필요성을 작성할 때 “문제해결을 위해 정부가 개입하여 조치가 필요한 이유를 기술”하도록 하고 있다. 그러나 ‘시장실패의 규명’은 규제의 필요성을 입증하는 필요조건으로서 이에 대한 논증이 없는 규제영향분석은 사실상 형식논리에 불과할 수 있다.

4. 매뉴얼의 개발

규제영향분석의 작성방법에 대해 좀더 구체적으로 상세한 매뉴얼을 제공할 필요가 있다.⁹⁴⁾ 예를 들면, 규제의 비용·편익 분석을 작성할 때 규제비용에는 어떠한 것들이 있는지에 대해 자세한 설명이 없이 단지 “규제로 인하여 희생되는 가능한 항목들을 열거하고 각 비용의 부담자를 규명”하도록 규정하고 있을 뿐이다. 또한 비용·편익 분석에서 중요한 요소인 할인율에 대한 설명도 매우 빈약한 실정이다. 이론의 적용방법이나 권고할 만한 기법들의 예시 등을 통해 현행보다 좀더 다양하고 구체적인 방법으로 할인율에 대한 작성 가이드를 기술할 필요가 있다. 각 부처에서는 적합한 규제영향분석 작성지침을 각 부처별로 개발할 필요가 있다. 규제개혁위원회가 규제영향분석의 일반 지침을 배포한다고 하더라도 각 부처의 특성에 따라 규제영향분석의 방법이 달라질 수밖에 없기 때문에, 각 중앙행정기관은 규제개혁위원회의 규제영향분석 작성지침을 토대로 각 부처의 업무특성에 맞는 규

94) 현재의 규제영향분석 매뉴얼은 2005년 정부 규제개혁혁신포럼에서 발간한 『규제영향분석서 작성 매뉴얼』로 규제개혁위원회의 홈페이지에 게시되어 있다. 하지만 이 매뉴얼의 실무적인 효용성과 현실성에 관해서는 특별히 알려진 바도 없으며, 규제개혁위원회나 규제개혁실이 어떻게 활용하고 있는가에 대해서도 마찬가지이다. 어쨌든 이 매뉴얼은 규제영향분석의 작성요령을 기존의 『규제영향분석 및 자체심사 지침』보다 자세하게 기술하고 있어 향후에 이 매뉴얼을 보완하여 폭넓게 활용할 경우 새롭게 규제영향분석 지침 매뉴얼을 만드는데 드는 시간과 비용을 절약할 수 있을 것이다.

제영향분석 작성지침을 개발하고 보급할 필요가 있다.

II. 규제영향분석제도와 운영체계의 보완

1. 중요·비중요규제의 판단기준과 관련된 제도 보완의 필요

현행 행정규제기본법 제11조 제1항과 제2항은 신설·강화규제를 중요규제와 비중요규제로 구분하여 중요규제만을 규제개혁위원회의 심사를 거치도록 하고 있다. 하지만 이와 관련해서는 다음과 같은 문제들이 발생하고 있다. 먼저 중요·비중요규제의 판단기준의 법적 구속력과 관련된 사항으로서 현재의 중요·비중요규제의 판단기준은 규제영향분석 작성지침에서 규정하고 있기 때문에 판단기준의 구속력이 약한 것으로 판단된다. 규제개혁위원회와 협의하도록 되어 있는 작성지침에 따라 중요규제의 판단은 사실상 규제당국이 사무국과 협의하여 결정하고 있는 것으로 보인다. 문제는 각 부처에서 비중요규제로 판단하여 자체심사를 거친 규제 중 규제개혁위원회의 심사에서 중요규제로 판단된 사례가 다수 파악되고 있다는 점이다. 이와 같은 현상은 중요·비중요규제를 판단하는 기준의 법적 구속력이 약한 것에서 비롯되는 것으로 중요·비중요규제의 판단기준의 구속력을 강화시키는 방향으로 관련 제도를 보완할 필요가 있다.

중요·비중요규제 판단절차와 관련해서도 제도적 보완이 필요하다. 현재 규제영향분석의 심사절차상 각 부처는 먼저 중요·비중요규제 여부를 사무국과 협의하여 결정하도록 되어 있다. 그러나 이와 같은 절차는 다소 문제가 있다. 즉 사무국과 협의하여 중요·비중요규제가 구분되면 각 부처는 이에 따라 규제영향분석서를 작성한 후 이를 규제개혁위원회의 심사시 제출하게 되고 규제개혁위원회의 심사시 중요규제에 대한 최종판단이 다시 이루어지게 된다. 이러한 절차에 따라 자체심사위원회와 규제개혁위원회의 판단이 다르게 나타나는 경우가

발생한다. 이러한 절차적 오류를 막기 위해서는 현재 규제개혁위원회에 심사 의뢰시 최종적으로 판단하는 중요·비중요규제 여부를 규제영향분석 개시시점에서부터 판단할 수 있도록 절차적 보완이 이루어져야 할 것이다.

2. 규제영향분석서 작성대상 기준의 보완 필요

현행 규제영향분석제도는 1건의 규제사무별로 규제영향분석을 실시하도록 규정하고 있다. 하지만 동일한 법령 내에서 그 내용이 유사하거나 서로 연계되어 있는 규제사무의 경우 1건의 규제사무에 대해 규제영향분석을 개별적으로 실시해야 하기 때문에 여러 개의 유사한 내용의 규제영향분석서를 작성해야 하는 경우가 있다. 이것은 비효율적일 뿐만 아니라 불편한 경우가 많다. 그러므로 내용이 유사한 규제일 경우에는 하나의 규제로 묶어 규제영향분석서를 작성하는 방안을 모색할 필요가 있다. 반면 동일한 법령 내에 여러 개의 규제사무가 포함되어 있는 경우, 명확하게 별개의 규제사무로 구분됨에도 불구하고 각각에 대해 규제영향분석을 실시하지 않는 사례가 나타나기도 한다. 이것은 부처가 규제영향분석기준을 명확하게 숙지하지 못한 결과에서 비롯된 것으로 보인다.

3. 폐지·완화 규제에 대한 규제영향분석의 실시에 대한 검토 필요

현행 행정규제기본법은 신설·강화되는 규제에 대해서만 규제영향분석을 실시하도록 규정하고 있고, 폐지 또는 완화되는 규제에 대해서는 규제영향분석을 실시하지 않아도 되도록 규정하고 있다. 이와 관련하여 미국은 규제를 도입할 때는 물론이고 규제를 ‘수정하거나(modifying)’ ‘폐지할(rescinding)’ 때에도 규제영향분석을 실시하도록 규정하고 있다. 규제를 폐지하거나 완화하는 경우에도 사회적 비용이나 편익이 유발될 수 있으므로 이때에도 규제영향분석을 통해 규제의 폐

지 또는 완화와 관련한 의사결정이 이루어져야 하는 것은 논리적으로 당연한 일이라고 할 수 있다. 앞으로 규제영향분석을 규제의 폐지 또는 완화의 경우까지 확대적용하는 대안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 정부관료제의 행태변화를 유발할 메커니즘 도입과 보완

1. 시행규칙, 훈령 및 고시 등 하위법령의 중요성에 대한 규제당국의 인식 필요

정부 규제영향분석에 대한 평가결과 정부 부처가 상위법령의 규제를 명확하게 한다는 근거를 들어 하위법령을 대부분 비중요규제로 분류함으로써 하위법령에 대한 규제영향분석이 적절하게 이루어지지 않는 경우가 다수 있는 것으로 나타났다.

이는 정부 부처가 상위법령보다 규제의 기준과 방법을 구체적으로 정하는 하위법령의 규제에 대한 영향분석이 더 정밀하게 실시되어야 할 필요성을 인식하지 못하고 있거나 의도적으로 간과함으로써 규제를 손쉽게 생산하려는 것으로 볼 수 있다.

이 문제는 현행의 중요규제와 비중요규제의 판단기준에 대한 검토와 동시에 고려되어야 할 내용이다. 현행의 『규제영향분석 및 자체심사 업무지침』은 비중요규제의 판단예시로 “상위법령의 규제심사시 이미 구체적인 내용과 수준을 심사하였고 그 방향대로 규정한 하위규정의 경우”를 들고 있다.

그러나 이러한 판단예시가 실질적으로 하위법령이 중요규제임에도 불구하고 각 부처로 하여금 자체심사시 비중요규제로 분류하도록 유인하는 원인이 되고 있는 것으로 보인다.

2. 각 부처의 규제영향분석에 필요한 기초자료 구축과 노하우 축적의 필요

고품질의 규제영향분석이 수행되기 위해서는 규제영향분석에 필요한 기초자료를 구축하고 수집하기 위한 노하우 축적이 필요하다. 그러나 현재의 규제영향분석과정에서 규제영향분석을 위한 기초자료의 구축이나 수집을 위한 노하우 축적을 위한 각 부처의 체계적인 노력이 거의 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다. 이것은 다음과 같은 문제에서 비롯된 것이다.

규제영향분석 작성과 관련하여 각 부처가 직면하고 있는 내·외적 환경의 문제를 지적할 수 있다. 먼저 각 부처의 입법계획 일정이 양질의 규제영향분석서 작성에 방해가 된다. 정부 부처의 촉박한 입법계획 일정이 규제영향분석에 할당된 절대적 시간을 부족하게 하고 있다. 또한 정부 내의 잦은 순환보직이 다년간의 실무적 경험을 보유한 규제담당자의 양성을 방해하고 있다. 그리고 외부전문가의 자문과 협조를 통해 고품질의 규제영향분석서가 작성될 수 있는 기회가 예산의 제약으로 차단되고 있다. 이러한 요인들이 궁극적으로 규제영향분석을 요식적인 절차로 만들어 질 낮은 규제영향분석이 이루어지게 하는 것으로 추정된다.

각 부처에서 기초자료 구축과 수집의 노하우 축적이 제대로 이루어지지 않는 또 다른 이유는 대부분의 부처가 규제영향분석을 의사결정을 위한 하나의 유용한 수단으로 인식하지 않고 하나의 행정절차로 인식하는 경향이 있기 때문이라는 지적도 많다. 규제영향분석에 대한 각 부처의 이러한 인식부족이 규제영향분석이 규제정책과정에서 유용한 수단으로 뿌리내리는 것을 어렵게 하고 있다. 규제입법을 담당할 실무자들이 규제개혁위원회의 심사보다 법제처의 심사를 더 중요하게 고려하는 것 역시 규제영향분석을 하나의 행정절차로 인식하게 만드

는 요인으로 작용하고 있다.

3. 관련 공무원의 교육과 훈련

규제영향분석이 제대로 이루어지기 위해서는 관련 공무원에 대한 체계적인 교육과 훈련이 무엇보다 중요하다. 이러한 교육과 훈련은 단순히 비용·편익분석기법의 습득만을 위한 것이어서는 아니된다. 먼저 관련 공무원이 규제영향분석제도의 근본목적과 의도한 결과에 대해 사명감을 가질 수 있도록 하여야 한다. 또한 OECE가 강조하는 바와 같이 비규제(규제 이외의 정책대안)의 확인과 평가 등에 대한 교육도 병행하도록 함으로써 규제영향분석제도의 실질적, 형식적 의도 모두를 충족시킬 수 있어야 한다. 이를 위해 각급 공무원교육원 등에 ‘규제영향분석과정’을 신설하여 운영하는 방안을 대안으로 검토할 수 있다.

IV. 규제영향분석 수준에 대한 검토 강화의 필요

1. 규제개혁위원회의 검토기능 재확립

정부는 2006년에 규제영향분석서가 실질적으로 활용될 수 있도록 입법예고시에 개정법안과 함께 규제영향분석서를 게시하도록 하고, 규제개혁위원회의 심사시 심사안 본문에 규제영향분석의 결과를 요약하여 기술하고 동시에 규제영향분석서를 심사안에 첨부하도록 행정규제기본법을 개정하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 규제영향분석의 질적 수준이 여전히 낮은 이유 중 하나는 규제영향분석서에 대한 실질적 검토가 제대로 이루어지지 않고 있고 규제영향분석서가 의사결정의 실질적 참고자료로 활용되고 있지 않기 때문이다. 이에 대해서는 규제영향분석서의 내용을 기준으로 규제도입의 타당성을 검토해야 하는 규제개혁위원회가 기본적인 임무를 소홀히 하고 있다는 비판

을 면하기 어려운 면이 있다. 규제영향분석의 질적 수준 제고를 담보하기 위해서는 규제개혁위원회의 실질적 심사기준과 내용에 대한 보완이 뒤따라야 할 것이다.

한편 현행 제도하에서 규제개혁위원회의 사무국은 규제영향분석서에 대한 평가의견서와 종합검토의견서를 보고하도록 되어 있다. 행정규제기본법 제7조 제3항은 “규제영향분석 결과를 기초로” 규제를 심사하도록 규정하고 있다. 하지만 현재 규제개혁위원회의 사무국 기능을 수행하는 국무총리실 규제개혁실((구)규제개혁조정관실)에서 규제영향분석서에 대한 검토 및 평가가 제대로 이루어지고 있는지에 대해서는 특별히 알려진 바가 없다. 최근 몇 년간 규제개혁실은 각 부처가 자체적으로 선정한 규제영향분석서를 대상으로 수준을 평가하고 그 결과를 각 부처에 통보하고 있으나 평가결과가 각 부처에 적절하게 환류되고 있는지, 실효성을 거두고 있는지에 대해서는 의문이 있다.

2. 국회법 개정을 통한 정부 규제입법안에 대한 국회의 통제 강화

2005년 국회의 규제개혁특별위원회의 활동 결과, 규제개혁위원회가 등록된 규제사무목록을 작성하여 공표하고 매년 6월말까지 국회에 제출하도록 행정규제기본법이 개정되었다. 하지만 동위원회에서 국회법 개정의견으로 함께 제출한 ‘정부제출 법률안의 규제영향분석서 첨부 의무화’ 조항은 개정되지 않았다. 이 국회법 개정안은 정부가 규제를 신설·강화하는 입법안을 국회에 제출하는 경우 규제영향분석서의 첨부를 의무화하여 규제에 인한 국민경제적 부담 등 규제가 사회전반에 미치는 영향을 명시함으로써 규제입법에 대해 국회의 심도있는 심의를 유도하기 위한 취지의 산물이었다. 규제영향분석 도입의 역사가 오래된 미국의 경우 행정입법 전반에 대한 의회심사제도(Congressional Review of Agency Rule-making)를 도입하여 1996년 4월 이후 모든 연방정부가 규칙을 시행하기 이전에 그 규칙의 사본, 비용·편익분석 보

고서 그리고 다른 법령과의 관련성 등을 분석한 내용을 포함한 보고서를 양원에 제출하도록 하고 있다. 우리의 경우에도 이러한 제도를 도입하여 규제입법안에 대한 국회의 통제기능을 강화하고 정부의 규제영향분석의 질적 수준을 제고할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

3. 사전검토제와 외부평가제도의 도입

(1) 사전검토제

현행 규제영향분석의 심사체계는 각 부처로부터 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되면 중요규제의 경우 위원회가 일정기간(45일) 내에 심사결과를 결정하도록 되어 있다. 그러나 발견된 문제점을 수정, 보완하고 개선사항을 개발하자면 45일이라는 법정심사기간은 상당히 부족한 것으로 보인다.⁹⁵⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 규제영향분석과정에서 규제개혁위원회와 규제입안 행정기관간의 긴밀한 협조체계가 마련되어야 한다. 따라서 규제영향분석의 성공을 위해서는 ‘규제영향분석 사전검토제’의 적극적 도입을 검토하여야 한다. 즉 규제개혁위원회가 사전검토 대상 규제의 기준을 설정하여 각 부처가 해당 범주에 드는 규제를 신설, 강화할 경우에 규제영향분석의 구조와 과정 등 상세한 내용을 규제개혁위원회와 협의하도록 함으로써 규제입안 단계에서부터 충분하고 신중한 검토가 이루어지도록 하여야 한다.

95) 이러한 문제를 보완하기 위하여 행정규제기본법은 심사기간의 연장이 불가피할 경우에는 위원회의 결정으로 1차에 한하여 15일을 넘지 아니하는 범위 내에서 연장할 수 있다고 규정하고 있다(제12조 제1항). 그러나 중요규제의 경우 그 규제가 미칠 과급효과는 상당하며, 이해관계자 역시 광범위하다. 따라서 중요규제에 대한 사전검토에 있어서 신중함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 실제로 규제의 입안과 집행에 책임을 담당하고 있는 행정기관에서는 중요규제에 대한 충분한(신중한) 심사가 규제집행의 시의성과 상충된다고 주장할 수도 있을 것이다. 규제집행의 시의성과 관련하여 행정규제기본법에서는 긴급한 규제에 대한 신설·강화에 대한 심사를 별도의 조항(동법 제13조)으로 규정하고 있다.

(2) 외부평가

OECD는 규제영향분석제도가 성공하기 위해 외부 비정부기관에 의한 규제영향분석서 심사제도와 성과를 평가하여 공개하도록 권고하고 있다. 이러한 규제영향분석제도에 대한 외부평가과정은 규제영향분석제도의 공정성, 객관성, 대응성, 책임성, 명백성 등을 확보할 수 있다는 측면에서 매우 중요하다. 또한 외부평가를 통하여 심사의 공정성과 객관성을 확보하는 일은 규제영향분석제도에 대한 지지세력을 확산하고 관료들을 포함한 이해관계자들의 저항을 극복하는데 실질적으로 기여할 것이다. 외부평가를 위한 제3자적 기구로서 민간연구기관과 국책연구기관 공동으로 구성된 ‘규제영향분석제도 평가단(가칭)’을 운영하는 방안을 도입할 수도 있을 것이다.

V. 소 결

1998년 행정규제기본법의 제정으로 규제영향분석제도가 도입되어 실시된지 10년이 지났다. 하지만 이상과 같이 여전히 많은 문제점들이 제기되고 있다. 이와 같은 문제점들은 향후 입법평가를 제도화함에 있어서도 발생할 수 있는 것들이어서 시사하는 바가 크다. 그리고 입법평가를 제도화함에 있어서 어떠한 점을 유의해야 할 것인가에 대한 아이디어도 제시해 주고 있다. 즉 ①입법평가기법으로 비용편익분석 외 다양한 기법의 개발, ②쉽고 명료한 표현으로 된 입법평가서 작성, ③입법평가서에 대한 요약문 작성, ④입법평가 작성지침 내지 매뉴얼의 개발, ⑤입법평가의 대상이 되는 입법과 그렇지 않는 입법의 판단 기준 마련, ⑥시행규칙, 훈령 및 고시 등 하위법령에 대한 입법평가의 중요성 인식, ⑦각 부처의 입법평가에 필요한 기초자료의 구축과 노하우 축적의 필요, ⑧입법관련 공무원에 대한 교육 등이다.

제 3 절 규제영향분석서 평가의 필요성과 근거⁹⁶⁾

I. 평가의 필요성

규제영향분석에서 무엇보다 중요한 것은 규제영향분석의 질적 수준이다. 규제영향분석이 부적절하거나 부실하게 이루어질 경우 불필요한 규제나 저질의 규제가 양산되는 것을 통제할 수 없다.

그러나 우리나라의 경우 규제영향분석의 질적 수준에 대해서 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다. 참여정부의 규제개혁 성과를 평가한 연구에서 전문가들이 가장 우선적으로 해결해야 할 과제로 규제영향분석의 내실화를 꼽는 데서 우리나라 규제영향분석 수준의 실태를 확인할 수 있다.

이러한 결과는 2007년 국회예산정책처가 수행한 정부 규제영향분석서 실태평가에서도 확인할 수 있다. 국회예산정책처의 평가 결과 규제의 필요성 항목을 제외한 대부분의 평가항목에서 정부의 규제영향분석서 작성 수준이 미흡한 것으로 평가되었다.

무분별한 규제의 양산을 억제할 수 있는 핵심적인 수단이 바로 규제영향분석인 만큼 규제영향분석의 질적 수준의 제고가 필요하다. 무분별한 규제신설을 억제하기 위해서는 규제개혁의 전초라 할 수 있는 정부 규제영향분석의 내실화가 필요하며 이를 위해서는 규제영향분석서에 대한 평가가 필요하다.

규제영향분석서에 대한 평가는 일회성·일과성에 그치는 것이 아니라 지속적으로 심도있게 그리고 객관적으로 이루어져야 할 것으로 국회차원에서 이를 평가하는 것이 필요하다.

96) 국회예산정책처, □□2007년도 정부 규제영향분석서 평가□□(2008), 11-13쪽 참조.

II. 평가의 근거

1. 국회예산정책처법

정부의 규제영향분석서에 대한 평가근거규정은 국회예산정책처법에서 찾을 수 있다. 동법 제3조 제4호에 의하면, 국회예산정책처가 “국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기재정소요 분석”을 수행하도록 하고 있다. 정부의 규제개혁은 정부의 조직·인력·예산·정보 등의 자원으로 이루어지는 하나의 국가사업으로 국가경쟁력과 국민의 삶의 질 제고와 직결되어 있기 때문에 국가의 주요사업이라 할 수 있다.

정부 규제영향분석은 불필요한 규제의 신설을 억제하기 위한 수단으로써 정부 규제개혁업무의 중요한 일환으로 볼 수 있으므로 국회예산정책처가 이를 평가하는 것이다.

2. 행정규제기본법

규제영향분석제도에 대하여 직접적으로 규정하고 있는 것은 행정규제기본법이다. 동법 제6조 제2항에 의하면, 규제개혁위원회는 제1항의 규정에 의하여 등록된 규제사무목록을 작성하여 공표하고, 매년 6월말까지 국회에 제출하여야 한다.

규제개혁위원회가 등록된 규제사무목록을 국회에 보고토록 한 것은 국회가 규제현황의 변동에 관심을 가지고 신설·강화 규제에 대해 국회의 감독을 강화하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그리고 이와 관련된 의정활동의 기초자료를 산출하기 위하여 국회예산정책처에서 규제영향분석서의 질적 수준을 평가하는 것이다.

제 4 절 규제영향분석제도의 개념

I. 규제의 정의

행정규제기본법 제2조에서는 행정규제 등에 대하여 다음과 같이 정의를 내리고 있다. ‘행정규제(규제)’란 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다. 여기서 ‘법령등’이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정해진 고시 등을 말하고, ‘고시 등’이란 훈령·예규·고시 및 공고를 말한다(행정규제기본법 시행령 제2조 제2항). ‘기존규제’란 행정규제기본법 당시 다른 법률에 근거하여 규정된 규제와 행정규제기본법 시행 후 이 법이 정한 절차에 따라 규정된 규제를 말한다. ‘행정기관’이란 법령 등 또는 조례·규칙에 의하여 행정권한을 가지는 기관과 동 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

II. 규제영향분석심사기관

행정규제기본법 제23조에 따르면, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 소속하에 규제개혁위원회를 두도록 하고 있다. 이처럼 현재 규제개혁위원회에서 행정규제에 대한 영향분석을 심사하고 있다.

III. 대상규제

규제영향분석의 대상이 되는 행정규제(규제)는 ①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요

건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, ②허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항, ④기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항(행정규제기본법 시행령 제2조 제1항)이다.

『규제영향분석 및 자체심사 업무지침』에 따르면 규제영향분석의 작성대상은 원칙적으로 신설·강화되는 모든 규제이지만, ‘중요규제’와 중요규제가 아닌 규제, 즉 ‘비중요규제’로 구분하여 분석의 수준을 조정할 수 있도록 하고 있다. 중요규제에 대해서는 비용·편익분석 등에 대한 외부전문가의 자문(또는 용역)을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시하도록 권고하고 있다. 그 반면 비중요규제는 규제개혁위원회의 사무국과 협의하여 일부 평가요소를 생략할 수 있고 ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용과다. 분석기간의 장시간 소요 등 어려움이 있을 경우에는 서술적인 분석으로 대체할 수 있도록 하고 있다.

중요규제와 비중요규제에 대한 판단은 규제가 국민의 일상생활 및 사회·경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 규제개혁위원회가 최종적으로 결정한다. 그 구체적인 기준은 다음과 같다.

- ①규제영향비용이 연간 100억원 이상인 규제
- ②피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제
- ③명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제
- ④국제기준에 비취 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제

- ⑤기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
- 입법예고시 신설·강화 필요성 등에 대해 문제 제기가 있었던 규제
 - 부처 『규제심사위원회』에서 개선·철회권고가 있었으나 반영되지 않은 규제
 - 규제의 신설·강화내용이 규제개혁위원회의 과거 의결 내용의 취지와 모순되는 경우
 - 신산업분야에 있어 시장기능에 과도하게 개입하는 규제
 - 신설·강화규제 중 전문기관에 의한 『비용·편익분석』 절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제
 - 수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련되는 사항
 - 규제의 신설·강화시 경제적·사회적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
 - 개인의 신분·자격의 박탈 등 개인의 자유를 제한하는 규제

자료: 규제개혁위원회(국무조정실), 『규제영향분석 및 자체심사 업무지침』, 2006

중앙행정기관의 장은 작성된 규제영향분석서를 입법예고기간에 국민에게 공표하고 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하고 의견을 제출한 자에게 그 의견의 처리결과를 통지하여야 한다. 또한 중앙행정기관의 장은 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이때 관계전문가의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다. 자체심사를 거친 규제는 규제개혁위원회의 심사를 받아야 한다. 이때 중요규제가 아닌 비중요규제는 규제개혁위원회의 심사를 받은 것으로 본다.

제 4 장 결 론: 입법평가의 개념요소

현재 우리나라에는 규제영향분석(행정규제기본법 제7조)을 비롯하여 환경영향평가·교통영향평가·재해영향평가·인구영향평가(환경·교통·재해등에관한영향평가법), 부패영향평가(부패방지법 제20조의2), 성별영향평가(여성발전기본법 제10조) 등 많은 영향평가제도가 존재하고 있다. 이러한 영향평가제도와 함께 2000년 초부터 스위스, 독일 등 유럽국가에서 논의되고 제도화된 입법평가가 소개되어 왔다. 최근에는 한국법제연구원에서 시범적으로 입법평가를 실시하고 있으며, 제도화의 필요성도 논의되고 있다. 그러나 아직까지도 입법평가의 개념이 명확하게 정립되어 있지 않다. 영미법계 국가의 규제영향분석제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 같은 개념으로 이해되고 있다. 그런데 우리나라는 1997년 8월에 행정규제기본법의 제정을 통하여 규제영향분석제도를 도입하였고 현재 실시하고 있어 새롭게 논의되고 있는 입법평가가 무엇인지에 대한 개념정립은 향후 입법평가를 제도화하는데 있어 중요하다. 각국의 입법관련 평가제도를 통하여 다음과 같이 입법평가의 개념을 정리하고자 한다.

1. 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로 저하된 입법을 효과적으로 예방, 억제하기 위한 것이다.

대륙법계에서 실시하고 입법평가제도와 영미법계에서 실시하고 있는 규제영향분석제도가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 과도한 입법, 입법의 홍수현상을 사전에 예방하고 사후에 억제하기 위한 것이다. 국가의 역할이 확대됨에 따라 광범위한 영역에 걸쳐 국가가 관여하게 되었고, 그 결과로 입법의 홍수현상이 야기되었다. 이것을 효율적으로 예방하고 억제하기 위한 제도 중의 하나로 입법평가제도나 규

제영향분석제도를 도입하게 되었고, 비용편익분석을 중요한 분석방법으로 사용하고 있다.

입법평가가 논의된 배경에 따라서 입법평가는 양적으로 팽창한 입법을 효율적으로 예방, 억제하고, 질적으로 우수한 입법을 양산할 수 있는 제도로 고려되어야 할 것이다. 즉, 입법평가의 목적은 질적으로 우수한 입법을 양산하는 것이어야 한다. 질적으로 우수한 입법이란 우선 헌법에 위반되지 않아야 하고, 그것의 규범체계나 내용이 복잡하게 되어 있지 않아서 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 것 등을 말한다.

2. 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아니다.

입법평가는 ‘입법’을 평가하자는 것이다. 그런데 여기서 입법이 무엇을 의미하는가에 따라 입법평가의 대상 내지 범위는 달라지게 된다. 입법은 형식적 의미와 실질적 의미로 나눌 수 있다. 형식적 의미의 입법이란 입법부가 입법절차에 따라서 법률의 형식을 갖춘 규범을 제정하는 것을 말하고, 실질적 의미의 입법이란 국가기관이 일반적·추상적 법규범을 제정하는 것을 말한다. 입법을 이렇게 이해할 때, 입법에는 입법자, 입법과정, 구체적 법규, 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체와 사회단체 등이 포함되는데, 입법평가에서 이 모든 것을 평가할 것인가의 문제가 제기된다.

대륙법계의 입법평가제도와 영미법계의 규제영향분석제도에서는 일반적으로 구체적 법규를 대상으로 평가를 실시하고 있다. 입법평가의 대상을 무엇으로 할 것인가는 각 국가가 처한 입법환경에 따라 달라질 수 있다. 대륙법계에서는 입법평가제도를 취하고 있고, 영미법계에서는 규제영향분석제도를 취하고 있는 것도 입법환경 내지 법문화의 차이에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 하지만 대륙법계이든 영미법계이든 헌법은 평가의 기준이지 대상이 아니라는 점이다.

그렇다면 헌법을 제외한 법률 이하의 규범이 입법평가의 대상이 된다. 입법은 그 성질상 국민의 권리와 자유를 제한하는 것과 국민의 권리와 자유를 보호하고 증진하는 것이 있다. 대륙법계의 입법평가제도와 영미법계의 규제영향분석제도에서는 대체로 이 모든 것을 대상으로 하고 있다. 반면 일본과 우리나라의 규제영향분석제도에서는 국민의 권리와 자유를 제한하는 성질의 입법에 한정하고 있다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가는 국민의 권리와 자유를 제한하는 것과 보호하고 증진하는 성질의 입법 모두를 대상으로 하여야 할 것으로 생각된다. 다만 그러한 입법 중에서는 경제적 비용이라든지 다른 상황으로 입법평가에 부적절한 것이 있을 수 있다.

3. 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해되지만, 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가와 규제영향분석제도는 유사하지만 같은 개념은 아니다.

대륙법계 국가를 중심으로 제도화된 입법평가와 영미법계 국가를 중심으로 제도화된 규제영향분석은 각 법계의 입법환경 내지 법문화의 차이에 따라 용어, 대상 등이 조금씩 상이할 뿐 대체로 같은 개념으로 이해되고 있다. 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를 취하고, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를 취하고 있는 이유는 규범에 대한 인식차이 내지 법문화의 차이에서 기인하는 것이다. 따라서 규범에 대한 인식차이 내지 법문화의 차이를 감안하여 두 제도를 비교하면, 같은 목적을 지닌 제도이고, 구체적인 내용은 각 국가에 따라 다소 차이가 존재한다.

현재 우리나라에서는 1997년 8월 22일에 제정된 행정규제기본법을 통하여 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 이 제도는 영미법계의 규제영향분석제도의 영향을 받은 것으로, 영미법계에서 입법관련 평가제도를 표현하고 있는 용어인 ‘Regulatory’나 ‘Regulation’을 ‘규제(規制)’

로 번역하여 사용하고 있다. 이러한 번역어는 영미법계의 입법관련 평가제도를 제대로 표현하고 있지 못한 것이다. 그 이유로 미국의 행정명령 제12866호 제3조 (d)에서는 다음과 같이 Regulation에 대하여 정의를 내리고 있다.⁹⁷⁾ 즉 Regulation이란 행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서 법(law) 또는 정책(policy)의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안한(designed) 것을 말한다. 다만 ①미합중국법전 제5편 제556조, 제557조의 정식규칙제정절차에 따라 책정되는 것, ②조달규정 및 방위에 관계없는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관계되는 규제를 제외한 미합중국의 군사 또는 외교기능에 관련된 것, ③행정기관의 조직, 관리 또는 인사에 한정된 것, ④예산관리처의 정보·규제관리국장에 의하여 제외된 것 등은 포함되지 않는다. 이처럼 미국의 행정명령 제12866호에서 정의내리고 있는 ‘Regulation’의 의미는 현재 번역하여 사용하고 있는 ‘규제(規制)’의 범위를 훨씬 넘어서고 있다. 따라서 ‘Regulation’에 대한 용어번역은 재고될 필요가 있다고 생각한다. ‘규제’라는 번역어보다 ‘규범(規範)’ 내지 ‘입법(立法)’으로 번역하여 사용하는 것이 타당하다고 생각한다.

영미법계에서 사용하고 있는 ‘Regulatory’나 ‘Regulation’을 ‘규범(規範)’ 내지 ‘입법(立法)’으로 번역하면 대륙법계의 입법평가제도와 같은 개념으로 볼 수 있다. 그렇다면 현재 우리나라에서 실시하고 있는 규제영향분석제도도 대륙법계의 입법평가제도와 같은 개념으로 볼 수 있을까? 규제영향분석제도가 (규제적인 성질을 가진) 입법을 대상으로 한다는 점에서 유사한 개념으로 볼 수 있다. 그리고 현재 논의 중인 입법평가는 규제영향분석제도를 보완하는 방향으로 진행할 수도 있을

97) 1993년 9월 30일의 행정명령 제12866호에서는 ‘Regulation or rule’이라고 하였으나, 2007년 1월 18일에 개정에서 ‘rule’을 삭제하여 현재는 Regulation으로만 되어 있다.

것이다. 그러나 현재 우리나라에는 규제영향분석제도를 비롯하여 환경영향평가·교통영향평가·재해영향평가·인구영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 등 많은 입법관련 평가제도가 존재하고 있다. 따라서 현재 논의 중에 있는 입법평가를 규제영향분석제도를 보완하는 방향으로 하기 보다는 곳곳에 산재해 있는 평가제도들을 통합하는 방향으로 진행될 필요가 있다.

4. 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 한다.

입법평가의 논의에서 중요한 것 중 하나는 평가의 대상을 무엇으로 할 것인가이다. 앞에서 살펴본 것처럼 헌법은 입법평가의 기준이지 대상은 아니다. 따라서 헌법을 제외한 법률 이하의 규범이 입법평가의 대상이 된다. 그런데 우리나라에서는 법률 이하의 규칙이나 명령 등에서 구체적인 내용을 규정하고 있기 때문에 법률보다는 규칙이나 명령 등이 평가의 대상이 되는 경우가 많을 것으로 생각된다.

현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 대상은 입법부와 행정부의 입법이고 지방자치단체의 조례는 평가대상으로 고려하고 있지 않은 것 같다. 그러나 지방자치단체의 의회에서 제정하는 조례가 주민들의 권리와 자유를 제한하거나 보호하고 증진하는 경우에는 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것으로 생각된다. 다만 입법평가를 제도화하는 과정에서는 먼저 입법부와 행정부의 입법을 대상으로 입법평가를 하고, 그것이 성공적으로 정착이 되고 난 이후에 지방자치단체의 조례에 대해서도 입법평가를 실시하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

5. 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아니다.

입법평가는 입법자가 행한 의사결정을 직·간접적으로 평가하는 것이다. 권력분립의 원칙에 따를 때, 입법은 입법자의 권한에 속하는 것

으로서 입법자가 행한 의사결정을 다른 누군가(또는 기관)가 다시 결정(평가)할 경우, 권력분립의 원칙에 위배되고 입법자의 의사결정을 침해할 소지가 있다. 즉 입법자의 입법권과 관련하여 입법평가의 구속력이 문제가 된다.

입법자의 입법권과 입법평가의 구속력 문제는 입법평가가 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아닌 것으로 정리할 수 있다. 입법평가기관이 작성한 입법평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료로서의 기능을 하는 것이지 그 자체가 입법자의 입법을 대체하지는 못할 것이다.

6. 우리나라의 입법환경에 맞는 입법평가개념을 정립해야 할 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼 일반적으로 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 같은 개념으로 이해되고 있다. 현재 우리나라는 1997년 8월 22일에 제정된 행정규제기본법을 통하여 규제영향분석제도가 실시되고 있음에도 불구하고 대륙법계 국가에서 취하고 있는 입법평가에 대해서 활발하게 논의되고 있다. 그러나 입법평가의 개념에 대해서는 각양각색으로 소개되고 있는 실정이어서 향후 입법평가를 제도화하기 위해서는 개념의 정립이 무엇보다도 필요하다. 각국의 입법제도와 입법환경을 고려할 때, 스위스나 독일을 중심으로 실시되고 있는 입법평가를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 문제가 있다고 생각한다. 입법평가는 우리나라의 입법제도가 가지고 있는 문제점을 보완하는 방편의 하나로 논의되어야 하고, 이상에서 제시한 여러 가지 입법평가의 개념을 고려하여 우리나라의 입법환경에 적합하게 디자인되어야 할 것이다.

입법평가의 개념을 목적, 대상, 기타로 정리하면 다음과 같다.

입법평가의 요소	내 용
목 적	○ 질적으로 우수한 입법을 양산하는 것임
	<ul style="list-style-type: none"> - 입법평가를 하는 중요한 목적은 질적으로 우수한 입법을 양산하기 위한 것임 - 질적으로 우수한 입법을 위하여 법경제학적 분석 내지 비용편익분석방법이 많이 사용됨 - 질적으로 우수한 입법을 위하여 법경제학적 분석 내지 비용편익분석방법을 사용할 경우 법의 독자성이 문제될 수 있음 - 따라서 입법평가에서는 법경제학적 분석 내지 비용편익분석뿐만 아니라 규범적 분석(합헌성 여부에 대한 분석, 규범체계에 대한 분석 등)도 함께 해야 할 것임
대 상	○ 헌법은 입법평가의 기준이지 대상은 아님
	<ul style="list-style-type: none"> - 입법평가의 대상은 각 국가의 입법환경에 따라 달라질 수 있음 - 대륙법계의 입법평가제도와 영미법계의 규제영향분석제도에서는 일반적으로 구체적 법규를 대상으로 함 - 그러나 대륙법계의 입법평가제도와 영미법계의 규제영향분석제도에서 헌법은 평가의 기준이지 대상은 아님 - 헌법을 제외한 법률 이하의 규범(국민의 권리와 자유를 제한하는 것과 국민의 권리와 자유를 보호하고 증진하는 것 등)이 입법평가의 대상이 됨 - 우리나라에서는 법률 이하의 규칙이나 명령 등에서 구체적인 내용을 규정하고 있기 때문에 법률보다는 규칙이나 명령 등이 입법평가의 대상으로 되는 경우가 많을 것임 - 입법평가의 대상 중에는 경제적 비용 등으로 평가에 부적절한 것이 있을 수 있음
	○ 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임

제 4 장 결 론: 입법평가의 개념요소

입법평가의 요소	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 대상은 입법부와 행정부의 입법임 - 그러나 지방자치단체의 의회에서 제정한 조례가 주민들의 권리와 자유를 제한하거나 보호하고 증진하는 경우에는 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것임 - 다만 입법평가를 제도화하는 과정에서는 먼저 입법부와 행정부의 입법을 대상으로 하고, 그것이 정착된 이후에 조례에 대해서도 입법평가를 하는 것이 타당할 것임
기 타	<p>○ 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해됨. 하지만 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가와 규제영향분석제도는 유사하지만 같은 개념은 아님</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대륙법계의 입법평가제도와 영미법계의 규제영향분석제도는 각 법계의 입법환경 내지 법문화에 따라 사용하고 있는 용어, 대상 등이 조금씩 다를 뿐 같은 개념으로 이해되고 있음 - 현재 우리나라에서 실시하고 있는 규제영향분석제도는 영미법계의 규제영향분석제도에서 영향을 받은 것으로, 영미법계의 ‘Regulatory’나 ‘Regulation’을 ‘규제(規制)’로 번역하여 사용하고 있음. 이러한 번역은 영미법계의 입법관련 평가제도를 제대로 표현하고 있지 못한 것임 - 영미법계의 ‘Regulatory’나 ‘Regulation’은 ‘규제(規制)’보다 더 넓은 개념으로, ‘규범(規範)’ 내지 ‘입법(立法)’으로 번역하여 사용하는 것이 타당할 것임. 그럴 경우 영미법계의 규제영향분석제도와 대륙법계의 입법평가제도는 같은 개념으로 볼 수 있을 것임 - 현재 우리나라에는 규제영향분석제도를 비롯하여 환경영향평가·교통영향평가·재해영향평가·인구영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 등 많은 입법관련 평가제도가 있음. 따라서 현재 논의 중에 있는 입법평가를 규제영향분석제도를 보완하는 방향으로 하기보다는 다양한 영향평가제도를 통합하는 방향으로 진행하는 것이 더 타당할 것임

입법평가의 요소	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아님 — 입법평가는 입법자가 행한 의사결정을 직·간접적으로 평가하는 것임 — 따라서 권력분립의 원칙에 위배되고 입법자의 의사결정을 침해할 소지가 있음. 즉 입법평가(서)의 구속력이 문제가 됨 — 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아님 — 입법평가기관이 작성한 입법평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료이지 입법자의 입법을 대체하는 것은 아님
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법평가의 개념정립에서 중요한 것은 우리나라의 입법환경에 맞게 하는 것임 — 각국의 입법제도와 입법환경 등을 고려할 때, 스위스나 독일을 중심으로 실시되고 있는 입법평가를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 문제가 있음 — 입법평가는 우리나라의 입법제도가 가지고 있는 문제점을 보완하는 방편의 하나로 논의되어야 할 것임 — 우리나라의 입법환경에 맞는 입법평가개념을 정립하는 것이 무엇보다도 중요함

참고문헌

I. 국내문헌

1. 일반논문

- 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
- 정종섭, 『우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책』, □□법과사회□□ 제6호, 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

2. 학위논문

- 류철호, 『선진입법평가제의 도입 방안 연구: 정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로』, 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 2008. 6
- 박상희, 『입법 평가 기법에 따른 컴퓨터프로그램 보호법의 문제점 연구』, 석사학위논문, 건국대학교 대학원, 2007. 2
- 정호영, 『입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구』, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2004. 2

3. 단행본

- 국회 법제실/한국공법학회, □□2004 국회 공동학술대회: 의원입법의 발전방안□□, 2004. 10. 29
- 국회예산정책처, □□정부의 규제영향분석에 대한 실태평가□□, 2007
- 국회예산정책처, □□2007년도 정부 규제영향분석서 평가□□, 2008
- 김명환, □□규제영향분석 표준사례작성□□, 서울: 한국행정연구원, 2006
- 김 신, □□규제순응도 조사 및 활용 활성화 방안□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 김정해, □□규제영향분석 제도 역량강화 방안□□, 서울: 한국행정연구원, 2006
- 김정해 · 임준형 · 박형준, □□주요 선진국의 규제개혁 비교연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2006
- 김태운, □□규제영향분석을 위한 비용 · 편익분석 기법□□, 서울: 한국행정연구원, 1999

- 노화준, □□환경 부문 규제영향분석의 방법과 사례연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2005
- 박균성, □□프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2007
- 박영도, □□독일연방정부의 입법절차개혁: 연방각부공통직무규칙을 중심으로□□, 서울: 한국법제연구원, 2003
- 박영도, □□입법평가의 이론과 실제□□, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도, □□입법학 입문□□, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 법제처, □□입법평가제도의 도입방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2005
- 윤종철, □□규제영향분석 지침서 및 교재개발□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 이성우, □□규제영향분석 방법론의 실용적 체계화□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 이종한, □□분야별 규제영향분석: 경제분야 규제영향분석(주택시장 규제를 중심으로)□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 이종한, □□분야별 규제영향분석: 금융분야□□, 서울: 한국행정연구원, 2005
- 정창화, □□규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 정창화, □□단계별 규제영향분석의 제도화 방안□□, 서울: 한국행정연구원, 2004
- 최무현, □□분야별 규제영향분석: 환경규제를 중심으로□□, 서울: 한국행정연구원, 2003
- 최유성, □□선진국 규제영향분석제도 비교연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2003

참 고 문 헌

최유성, □□대안적 규제전략에 관한 연구□□, 서울: 한국행정연구원, 2004
한국법제연구원(편), □□주요국가의 입법평가 관련제도 1-6□□, 2007
한국법제연구원 입법평가연구센터, □□유럽 입법평가 제도에 대한 사
례연구(국제학술대회 자료집)□□, 서울: 한국법제연구원, 2008.

7. 11

한국유럽학회 유럽연합(EU) 학술용어사전 편찬위원회, □□유럽연합(EU)
학술용어사전□□, 서울: 높이높이, 2007

홍재환 외, □□한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석□□, 서
울: 한국행정연구원, 2007

홍준형, □□입법평가법제화방안에 관한 연구□□, 서울: 법제처, 2006

II. 외국문헌

1. 일반논문

Böhret, Carl, 「Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Modisch oder hilfreich?」,
Schreckenberger, Waldemar & Merten, Detlef(eds.), □□Grundfragen
der Gesetzgebungslehre□□, Berlin, 2000

Brocker, Lars, 「Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methode」, Hagen Hof/
Gertrude Lübke-Wolff(Hrsg.), □□Wirkungsforschung zum Recht I □□,
Baden-Baden, 1999

Bussmann, Werner, 「Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation」,
□□Gesetzgebung heute(LeGes)□□, 1997. 3

Grimm, Christoph, 「Gesetzesfolgenabschätzung: Möglichkeiten und Grenzen
aus der Sicht des Parlaments」, □□ZRP□□, 2000

- Grimm, Christoph & Brocker, Lars, 「Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung」, □□Zeitschrift für Gesetzgebung□□ Vol. 14, 1999
- Kettiger, Daniel, 「Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick」, Heinz Schäffer(Hrsg.), □□Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland□□, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005
- Köck, W, 「Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungsrechtslehre」, □□Verw-Archiv.□□ 98, 2002
- König, Klaus, 「Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung」, Schreckenberger, Waldemar(eds.), □□Gesetzgebungslehre: Grundlage, Zugänge, Anwendung□□, Stuttgart, 1986
- Konzendorf, Götz, 「Gesetzesfolgenabschätzung」, □□UNIVERSITAS□□ Vol. 54, 1999
- Mader, Luzius, 「Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz」, Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), □□Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen□□, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Neuser, Klaus, 「Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?」, □□Niedersächsische Verwaltungsblätter□□ 5. Jg., 1998

2. 단행본

- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, □□Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)□□, Speyer:

참 고 문 헌

- Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004
- Bundesministerium des Innern(BMI), □□Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung□□, Berlin, 2000
- Council of Europe, □□EVALUATION OF LEGISLATION: PROCEEDINGS OF THE COUNCIL OF EUROPE'S LEGAL CO-OPERATION AND 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 UNIVER-

SITAIRES 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 be-
nachbarten Ausland□□, Wien: Manzsche Verlags- und Universitäts-
buchhandlung, 2005

임명현/이재훈/박세용(역), □□입법평가론□□, 서울: 한국법제연구원, 2008