

의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고*

차 현 숙**

〈국문초록〉

법률의 제정 내지 개정은 한 사회의 변화를 담아내는 과정이며, 사회변화에 따른 법률의 변화는 수법자의 법적 안정성에 커다란 영향력을 행사하게 마련이다. 따라서 입법자는 법률의 제정과 개정, 폐지 등 법률의 변화에 대하여 신중을 기해야 할 의무가 있으며, 사회변화 및 그에 따른 법률 변화의 필요성을 충분히 분석하여 입법에 반영해야 한다.

우리나라의 입법과정을 살펴보면 정부제출법률안(정부입법)과 의원발의법률안(의원입법)은 국회에 제출되면 국회의 심의·의결 및 정부로의 이송, 공포라는 동일한 절차를 거쳐 입법이 되고 양자의 차이는 법률안의 입안단계에서 주로 나타난다고 할 수 있다. 정부입법의 경우 고유한 입안절차가 형성되어 있고 그러한 과정에 따라 입안절차가 비교적 잘 지켜지고 있으며, 이를 통하여 마련된 법률의 초안이 여러 단계의 검토·수정을 통하여 ‘좋은 법률’로 거듭날 수 있는 최소한의 안전장치들이 작동하고 있는 반면에 의원입법의 경우에는 법안의 초안이 마련된 후 특별한 검토 내지 수정단계도 없고 규제심사 등도 거치지 않도록 되어 있고, 최근 급격한 증가세를 보이고 있는 의원입법의 수에 비하여 법안의 현실성, 타당성에 대한 검증결여로 인한 집행 불가능, 과다 비용 소요 등 여러 원인으로 실질적 가결률이 낮게 나타나는 등 일부 의원입법안의 경우 충분한 검토와 준비가 필요하다는 점이 지적되고 있다는 것이다.

* 본 논문은 필자가 2010년 6월 25일 개최된 한국공법학회·한국법제연구원 공동학술대회 2010 한국공법학자대회 “법제도 선진화를 위한 공법적 과제”의 제1분과 제2세션의 발제문을 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

** 한국법제연구원 부연구위원

이러한 측면에서 ‘더 나은 법률’ 내지 ‘좋은 법률’을 만들기 위한 노력으로 의원 입법에 대한 입법평가제도의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 이때 입법평가는 새로운 법률을 제정하고자 하는 경우에는 사전적으로, 마련된 법률 초안에 대하여는 병행적으로, 현행 법률을 개정·폐지하고자 하는 때에는 사후적으로 실시될 수 있다.

정부입법이 아닌 의원입법에 대한 입법평가의 도입을 논의하는 것은 먼저 국회가 다양한 형태의 입법지원조직을 가지고 있기 때문이다. 입법평가가 입법의 필요성, 내용적 타당성 등 입법에 대한 체계적 분석을 기초로, 입법이 국민·경제·사회에 미치는 영향이나 국가의 재정 및 조직에 미치는 영향 등을 종합적으로 평가하여 ‘좋은 법률’을 만드는 데 기여하려는 목적을 달성하기 위해서는 입법평가는 법학적 관점으로만 이루어져서는 곤란하고 이런 면에서 국회의 입법지원조직의 활용은 의미를 가진다고 할 수 있다.

또한 우리의 경우, 아직 입법평가를 규율하는 법적 근거가 없는 실정이므로 입법평가의 효용에 대한 검증이 필요한 단계라고 할 것이다. 입법평가가 법적인 근거를 갖지 못한 상황에서 의회가 입법권 행사과정에서 의회의 명령을 통하여 시범적으로 입법평가를 실시하여 봄으로써 입법평가의 효용성에 대한 검증을 거칠 수 있다. 이는 새로운 제도를 법정화 하는 데서 오는 부담을 덜면서 제도의 가치를 점검하는 방안이 될 수 있기 때문이다.

이러한 입법평가의 시범적 실시는 스위스나 프랑스에서 활용되고 있는 실험입법의 형태로도 가능할 수 있다. 법률을 제정 또는 개정하는 경우에 의회가 법률(안)에 법률 시행 후 3년 내지 5년이 되는 시점에서 동 법률의 효과, 목적 달성도 등에 대한 검토를 하도록 명시하는 방식으로 주로 행해지는데, 이러한 실험입법의 형태로 입법평가를 명령함으로써 사후적으로 법률(안)의 효과를 검증하고 평가 결과들을 축적한다면 ‘좋은 법률’이라는 입법자의 목적에 또 한걸음 다가설 수 있을 것이다.

※ **주제어** : 입법평가, 더 나은 법률, 좋은 법률, 의원입법, 실험입법, 사전적 평가, 사후적 평가

-
- I. 입법과정과 입법평가의 의미
 - II. 의원입법 과정에 입법평가의 도입가능성
 - 1. 우리나라의 입법과정 개관
 - 2. 정부입법과 의원입법의 입법과정상의 차이점
 - 3. 입법평가의 도입가능성
 - III. 입법평가의 방법론과 그 활용 예
 - 1. 입법평가의 다양한 (분석)방법론
 - 2. 사회학적 방법론의 활용예
 - IV. 향후 시사점과 한계
 - 1. 의원입법의 입법평가 도입 관련 과제
 - 2. 입법평가방법론 적용과 활용의 한계 및 시사점
-

I. 입법과정과 입법평가의 의미

우리나라에서 법률의 제정 및 개정·폐지 등 입법은 일반적으로 입법과정을 통해 이루어진다고 말할 수 있다. 입법과정은 일정한 입법정책적 목적 하에 작성된 법률안이 국회에 제출된 후 소정의 절차에 따라 심의를 거친 다음 정부로 이송되어 대통령의 공포에 의하여 법률로서 효력이 발생되기까지의 모든 과정을 포함한다.¹⁾ 입법과정을 단계별로 살펴보면, 법률안의 입안, 국회의 심의 및 의결, 법률안의 정부이송 및 공포 등으로 구분할 수 있다.

이러한 입법과정의 궁극적인 목표는 “좋은 법률” 혹은 “더 나은 법”을 만드는 것이다. 즉 입법과정을 통하여 추구되어야 하는 궁극적인 목표는 국민들이 공감할 수 있고 국가발전을 선도하며 국민의 법 생활에 기여하는 내용의 법률들이 충분한 논의를 거쳐 적절한 시기에 입법하는 것이다.²⁾ 입법과정의 궁극적인 목표가 달성되기 위해서는 국민들의 입법에 대한 의견이 충실히 반영되고 의원

1) 김승환, 입법학에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문(1987), 34쪽.

2) 임종훈/박수철, 입법과정론, 박영사(2006), 278쪽.

들 간에 입법에 관한 의견이 자유롭게 발표되고 교환되며 타협과 설득을 통하여 국민들이 공감할 수 있는 법령이 산출되기 위해서는 입법과정이 민주적이고 효율적이어야 한다.³⁾

입법자가 민주적이고 효율적인 입법과정을 통하여 ‘좋은 법률’ 내지 ‘더 나은 법’을 만들 수 있도록 입법과정에서 입법자가 참고할 수 있는 객관적이고 합리적인 근거를 제공하는 일련의 과정을 통칭하여 입법평가라고 할 수 있다.⁴⁾ 법률의 제정 내지 개정은 한 사회의 변화를 담아내는 과정이며, 사회변화에 따른 법률의 변화는 수범자의 법적 안정성에 커다란 영향력을 행사하게 마련이다. 따라서 입법자는 법률의 제정과 개정, 폐지 등 법률의 변화에 대하여 신중을 기해야 할 의무가 있으며, 사회변화 및 그에 따른 법률 변화의 필요성을 충분히 분석하여 입법에 반영해야 한다. 독일에서는 이를 “입법자의 법률개선 의무”⁵⁾⁶⁾라고 부

3) 임중훈/박수철, 앞의 책, 13쪽.

4) 입법평가의 개념 및 용어사용에 대하여는 다양한 의견이 공존하고 있는 실정이다. 독일어권 국가에서는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation)와 영미권 국가에서는 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment, Impact Assessment) 등의 용어가 사용되고 있으며 ‘입법평가’가 아니라 ‘법률결과예측’ 또는 ‘법률결과평가’라는 용어가 보다 적합하다는 의견도 개진되고 있다. 그러나 용어의 사용에 대한 이견과는 달리 입법평가의 목적에 대하여는 입법자의 입법에 도움을 줄 수 있도록 객관적이고 합리적인 근거를 제시하여 ‘더 나은 법’을 지향하는 것이라는 점에 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 본고는 입법과정에 있어서의 입법평가의 시행과 입법평가를 시행하는데 사용하는 방법론 중에서 사회학적 방법론의 활용에 대한 검토에 주안점을 두고 있어 입법평가 개념에 대한 논의는 자세히 다루지 않기로 한다. 입법평가의 개념과 관련하여 보다 자세한 논의는 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원(2008), 533-538쪽; 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입 방안에 관한 연구, 법제처 정책보고서(2005. 11), 17-18쪽 등을 참조할 것.

5) 자세한 것은 홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구 - 독일 연방헌법재판소와 한국 헌법재판소의 결정례를 중심으로 -”, 공법연구 31집, 한국공법학회(2002), 281쪽 이하; 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구 제33집 제3호(2005), 19쪽 이하 참조.

6) 독일의 “법률개선 의무”와 관련하여 최윤철 교수는 “우리나라의 경우에 있어서도 입법자에게 법률을 개선하도록 하는 헌법상의 근거를 찾을 수 있다고 본다. 헌법 제10조 제2항은 국가의 개인이 가지는 불가침의 자유와 권리를 보호할 의무 규정하고 있고 그에 따라 국가는 헌법에 규정되어 있는 기본권 뿐만 아니라(헌법 제31조 제5항, 제34조, 제35조,

르기도 한다. 이와 같이 입법자에게 “좋은 법률”을 만들어야 하는 당위적 의무가 있다면 입법자는 “좋은 법률”을 위한 다양한 노력을 경주하여야 한다. 이러한 노력의 일환으로 입법평가가 의미를 가진다.

또한 입법평가는 생활관계의 복잡화, 다변화에 따라 나타나고 있는 법률의 홍수현상⁷⁾으로 인한 규범의 수용성, 실효성 저하 등에 대한 우려가 제기되고 있는 상황에서 적절한 예방적 수단 및 사후적 평가를 통하여 입법 활동에 계획성을 갖추도록 하여 입법과정에서의 경솔함을 제거하고, 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 과학적인 입법을 도모한다는 점에서 그 역할을 할 수 있다.

법률(안)은 입안 주체에 따라 의원발의법률(안)과 정부제출법률(안)의 두 가지로 나눌 수 있으나 일단 법률안이 국회에 제출되면 의회에서의 일련의 과정을 거치지 아니하고는 성안되지 못한다는 점에서 현행 우리의 입법과정에서 입법평가를 실시하여 “좋은 법률”을 만드는 일에는 당연히 의회가 중심이 되어야 한다. 본 논문에서는 특히 입법평가가 규범적 근거를 갖지 못한 현 시점에서 입법평가를 활용할 수 있는 방안으로서 의원입법의 입법평가를 이야기하고자 한다. 이를 위하여 아래에서는 먼저 입법과정을 간단히 살펴보고 입법과정에서 입

제36조 등), 여타 기본권도 적극적으로 보호할 의무가 있다(헌법 제37조 제1항). 그러한 의무의 수행을 위한 국가의 행위는 당연히 법률에 의하여야 한다(각종 기본권 형성적 법률유보). 따라서 입법자는 국민의 자유와 권리를 최적으로 보호하기 위하여 해당 법률을 제정하여야 하며, 해당 법률이 시행되는 과정에서 국민의 기본권보호 및 보장에 장애를 야기하지는 않는지 평가하고, 그러한 평가를 바탕으로 해당 법률을 개선할 의무를 진다고 볼 수 있다.”는 의견을 밝히고 있다. 자세한 것은 최윤철, 앞의 글, 공법연구(2005), 20쪽.

7) 2010년 5월 31일 현재 우리나라의 경우 법률 1250건이 존재하고 있으며, 대통령령, 총리령, 부령 등 법령의 총계는 4,419건에 달하고 있는 실정이다. 법령의 자세한 수는 법제처 홈페이지, 법령통계(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>)에서 제공하고 있는 아래 표 참조.

구 분		건 수
헌법		1
법령	법률	1,250
	대통령령	1,693
	총리령	72
	부령	1,403
	소계	4,418
계		4,419

법평가의 역할에 대한 가능성을 점검하며, 마지막으로 합리적이고 과학적인 입법을 지향하는 입법평가의 실시와 관련된 방법론과 그 활용에 대하여 소개하기로 한다.

II. 의원입법 과정에 입법평가의 도입가능성

1. 우리나라의 입법과정 개관

우리 헌법은 제40조에서 “입법권은 국회에 속한다”라고 하여 국회입법의 원칙을 명문으로 선언하고 있다. 그러나 헌법은 제52조에서 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”라고 하여 정부에게도 법률안 제출권을 부여하고 있기 때문에 정부도 입법에 참여할 수 있음을 제도적으로 보장하고 있다. 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출할 수 있으며(국회법 제51조), 이를 의원발의법률안의 범주에 포함시키고 있다. 의원발의법률안은 발의자를 포함하여 10인 이상의 찬성으로 발의하며(국회법 제79조), 예산상의 조치를 수반하는 법률안의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다(국회법 제79조의2). 정부제출법률안은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 명의로 제출하되 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여야 한다(헌법 제82조, 제89조).

우리나라의 경우 입법과정⁸⁾은 크게 법률안의 입안, 국회의 심의 및 의결, 법률안의 정부이송 및 공포 등으로 구분할 수 있다. 정부제출법률안이던 의원제출 법률안이던 법률안이 입안되어 국회에 제출되면 그 이후의 심의·의결, 공포의

8) 우리나라의 입법과정에 대하여는 의원발의 법률안의 입안과정 및 국회의 심의·의결단계에 대하여는 국회법률지식시스템의 법률안의 입안과정(<http://likms.assembly.go.kr/law/HtmlProcess/process1.html>)을, 정부제출법률안의 입안과정 및 법률안의 정부이송 및 공포에 대하여는 법제처 홈페이지 정부입법 입법과정 안내(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/governmentLegislation/process/processSchedule>) 및 법령체계와 입법절차, 법제처(2009)를 요약·정리함.

단계는 동일한 절차로 진행된다. 정부제출법률안과 의원제출법률안이 다른 것은 법률안의 입안단계에서의 차이라고 할 것이다. 의원입법 과정에 있어서 입법평가의 도입가능성을 타진하기 위하여 먼저 입법과정을 간단히 살펴보기로 한다.

(1) 법률안의 입안

1) 정부제출법률안의 입안과정

① 법률안 초안 마련

법률안을 입안하는 부서는 소속 기관의 정책목표를 규범화함으로써 정책목표를 시행 가능하도록 하여야 한다. 따라서 정책내용은 물론이고 시행에 부수하는 효과 및 문제점, 대안, 관련 분야에 대한 현행 법제도에의 영향 등에 대한 분석과 전망을 통하여 초안을 마련하도록 하여야 한다. 정부가 국회에 제출하는 법률안의 정책의 집행을 담당하고 있는 주무부처인 중앙행정기관이 그 소관 사무에 대하여 입안하는 것이 원칙이다. 만약 그 내용이 둘 이상의 부처의 소관 사무에 해당하는 때에는 공동으로 법률안을 입안하여 국무회의에 공동으로 제한하는 것이 원칙이다.

② 관계기관과의 협의

소관부처가 법률안의 초안을 확정하면 그 내용과 관련이 있는 다른 부처와 협의하고 필요한 경우에는 그 내용을 조정하여야 한다. 예산 및 결산, 공공기관, 회계에 관한 사항에 관해서는 기획재정부와 협의하여야 한다. 법률안에 대하여 협의를 하는 경우에는 긴급한 추진사유의 발생 등 특별한 사정으로 인하여 법제처장과 협의하여 의견회신기간을 단축하는 경우를 제외하고는 10일 이상의 의견회신기간을 주어야 한다.

③ 당정협의

정부는 국가의 중요정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 법률을 입안하는 때에는 여당과 당정협의를 하며, 야당에 협조를 구하기도 한다. 현실적으로 각 부·처·청 및 위원회의 장이 법률을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 입안 단계에서부터 여당의 정책위원회 의장과 협의하여야 하며, 특별한 사유

가 없는 한, 차관회의 상정 2주 전까지 협의를 마쳐야 하므로 심사과정에서 당정 협의 여부도 체크하도록 운영되고 있다. 이는 행정부의 정책 방향을 여당의 입장과 조화시키고, 보다 합리적인 정책대안을 모색하여 정책의 효과를 높이는 동시에 국회에서 원활한 입법추진이 이루어지도록 하기 위한 것이다.

④ 입법예고

정부의 법률안은 위와 같은 과정을 거치면서 당초의 원안을 수정 또는 보완하여 입법예고를 하게 된다. 입법예고제도는 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법률을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에 법률안의 내용을 국민에게 미리 예고하여 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 입법과정에 대한 국민의 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하기 위한 제도로 행정절차법에 의하여 규정⁹⁾되어 있다. 다만 입법이 긴급을 요하는 경우, 입법내용의 성질이나 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 인정되는 경우, 상위법령 등의 단순한 집행을 위한 경우, 예고를 하는 것이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우에는 입법예고를 하지 아니할 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 또한, 법제처장은 법률안의 내용이 국가의 중요 정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하고 있어 국민에게 이를 널리 예고할 필요가 있는 경우에는 일간신문이나 포털사이트에 유료광고를 게재하거나, 그 밖의 방법으로 이를 예고한다. 입법예고기간은 통상 20일 이상으로 하는데, 긴급을 요하는 경우, 입법내용의 성질 기타 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우 등의 경우에는 법제처장과 협의하여 예고를 생략하거나 예고기간을 단축할 수 있다.

⑤ 규제심사

법률안의 주관기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 법령을 제정하거나 개정하려는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 규제영향분석서, 자체 심사의견 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 받아야 한다.

9) 행정절차법 제41조.

규제심사는 불필요한 규제를 폐지하고 비효율적인 규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적으로 하고 있다.

⑥ 법제처심사

각 부처의 장은 법률안에 관하여 관계기관의 장과의 협의와 행정절차법 제41조에 따른 입법예고절차 및 행정규제기본법 제10조제1항에 따른 규제심사를 거친 후 법제처장에게 해당 법률안의 심사를 요청하여야 한다. 외교통상부장관은 조약안에 관하여 관계기관의 장과의 협의를 거친 후 해당 조약안의 내용이 확정되기 전에 법제처장에게 심사를 요청하여야 한다.

법제처장에게 법령안의 심사를 요청하는 때에는 ① 정부입법계획과의 합치여부에 관한 사항 ② 관계 기관과의 협의결과공문 사본 1부 ③ 입법예고결과 제출된 의견 중 중요한 사항의 처리결과 및 처리이유 등에 관한 사항 ④ 재정소요추계서 ⑤ 법률안에 대한 규제심사 여부와 규제의 신설·강화 및 폐지 건수 등 행정규제기본법에 따른 규제심사와 관련된 사항 ⑥ 조문별 법률 제·개정 이유서 ⑦ 그 밖에 법률안과 관련된 설명자료 등 법률안 심사에 필요한 사항을 첨부하여야 한다. 주무부처로부터 법률안의 심사가 의뢰되면 법제처는 입법내용의 현실·적법타당성과 국정과제와의 합치성 여부, 상위법이나 관련 제도간의 상충 여부 등 실질적인 사항과 그 자구·체계 등 형식적 사항에 대하여 심사를 하여 원안을 수정·보완한다.

⑦ 차관회의·국무회의 심의

법률안에 대한 법제처의 심사가 완료되면 그 법률안은 차관회의를 거쳐 국무회의에 부의하게 된다. 차관회의는 국무회의에 상정될 의안의 중요사항을 사전 심의하는 기능을 수행하고 있는데, 긴급한 경우에는 차관회의를 생략하고 바로 국무회의에 상정하여 심의할 수 있다. 국무회의 규정상 국무회의의 의결정족수는 과반수로 되어 있지만 관례적으로 만장일치제로 운영되고 있어서, 법률안에 대하여 다른 부처에서 반대하는 경우에 법률안은 차관회의나 국무회의를 통과하기 어렵다. 이러한 이유로 정부에서 제출하는 법률안은 사전에 부처간의 사전

조율과정을 거치게 되는 것이다.

⑧ 대통령의 재가와 국무총리·관계 국무위원의 부서

헌법 제82조에서 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서하도록 하고 있으므로, 국무회의에서 의결된 법률안이 대통령의 재가를 받아 국회에 제출될 수 있으려면, 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 한다. 법률안이 국무회의에서 의결되고 필요한 부서를 받고 나면 법제처에서 국무총리실을 거쳐 당해 법률안을 대통령실에 이송하여 대통령의 재가를 받은 후에 국회에 제출하게 된다.

⑨ 국회제출

대통령의 재가를 받은 법률안은 법제처에서 지체없이 대통령 명의로 국회에 제출하고, 이후 국회에서 법률안에 대한 심의절차가 개시된다.

2) 의원발의법률안의 입안과정

의원발의법률안은 ① 의원이 직접 기초하는 경우, ② 정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우, ③ 정부가 마련한 안을 의원을 통하여 제출하는 경우, ④ 연구원 및 관련단체 등이 마련한 법률초안을 의원을 통하여 제출하는 경우 등 입안과정이 다양할 뿐만 아니라 정당에 소속된 의원의 경우 소속 정당의 정책실무부서에서 입안한 법률안을 당무회의 등 소정의 당내 절차를 거쳐 발의한다. 의원발의 법률안의 입안과정은 다음과 같다.

① 입법준비단계

특정분야에 높은 관심을 갖고 있는 의원개인의 입법동기에 의하여 입법이 추진되는 경우도 있지만 정당안의 정책기구의 결정에 따라 또는 정당지도부의 지시에 따라 입법이 추진되기도 한다. 20인 이상의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당의 경우에는 국회 소속으로 정책연구위원을 두어 입법정책의 심의·결정과정에 당과 국회와의 통로를 마련하고 있다. 또한 대국민관계에 있어 전문가 및 일반국민의 의사를 수렴하기 위하여 당 차원에서 정책세미나 및 공청회 등을

개최하기도 한다.

② 법률안 기초단계

입법을 추진하고자 하는 의원은 법제실무자에게 법률안의 기초를 의뢰하는 것이 일반적이다. 의원의 보좌진이 법률안을 직접 성안하는 경우도 있으며, 법제 전문가에게 법안 작성을 의뢰하는 경우도 있다. 또한 국회의 법제지원 조직인 법제실을 통하여 법률안을 기초할 수도 있으며 이때 필요한 경우에는 국회 예산정책처에 비용추계서 작성을 요청할 수 있다.

법제실에 입법지원을 요청하는 경우 의원은 입법하고자 하는 내용이 포함된 입법요강이나 법률안 초안을 작성하여 이를 법률안입안의뢰서와 같이 법제실에 제출하고, 입안을 요청받은 법제실은 기초 팀을 구성하여 법률안을 기초한다. 작성된 초안은 검토를 거쳐 요청 의원에게 제공된다.

③ 국회제출

법률안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여서 소정의 찬성자(발의자 포함 10인 이상)와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 그 안에는 발의의원과 찬성의원을 구분하여 표시하고 안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하되, 발의의원이 2인 이상인 경우에는 대표발의의원 1인을 명시하여야 한다.(국회법 제79조) 법률안의 제안이유 및 주요골자는 정확하고 간결하게 정리하여 성안하여야 한다. 개정 법률안의 경우는 신·구조문대비표를 첨부하며, 예산상의 조치를 수반하는 법률안의 경우에는 예산명세서를 아울러 첨부한다(국회법 제79조의2). 법률안에 대한 찬성자의 서명을 모두 받으면 법률안 제출공문(발의용지)에 필요한 사항을 기재한 후 서명용지와 법률안 3부를 첨부하여 의장(의사국 의안과)에게 제출한다.

(2) 국회에서의 심의·의결 단계

법률안이 국회사무처 의사국에 접수되면 우선 소관 상임위원회에 회부하여 심의·의결하게 되며, 이후에는 본회의에 상정되어 심의·의결된다. 법률안의 국회처리 과정은 ① 소관 상임위원회 회부 ② 필요시 관련 상임위원회 회부 ③

위원회에서의 심사 ④ 법제사법위원회에서의 체계·자구심사 ⑤ 심사보고서 작성·제출 후 소관위원회에서 국회의장에게 법률안 제출 ⑥ 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후 재적의원 4분의 1이상의 요구가 있는 때 전원위원회 개최 ⑦ 본회의 심의 ⑧ 법률안의 정리 등의 과정으로 진행된다. 위원회중심주의를 채택하고 있는 현행 국회의 법률안 심사단계에서 중요한 과정은 소관 상임위원회의 심사와 법제사법위원회의 체계·자구심사이다.

1) 소관 상임위원회 심사

법률안이 제출되어 접수되면 의장의 결재를 얻어 인쇄하여 모든 의원에게 배부한다. 소관 상임위원회에서의 법률안 심사는 ① 위원회 상정, ② 제안자의 취지 설명, ③ 전문위원의 검토 보고, ④ 대체토론, ⑤ 공청회·청문회, ⑥ 소위원회의 심사 및 보고, ⑦ 축조심사, ⑧ 찬반 토론, ⑨ 표결의 단계를 거치게 되어 있다. 위원회에서의 표결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

2) 법제사법위원회의 체계·자구 심사

소관 위원회에서 법률안의 심사를 마치면 법률안을 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거친다. 법제사법위원회의 체계·자구 심사권은 어디까지나 체계와 자구의 심사에 한하고, 법률안의 정책적 내용까지 실질적으로 심사할 수는 없다고 본다.

3) 본회의의 심의·의결

본회의의 심의는 법률안의 본회의 상정, 소관 상임위원장의 심사보고, 질의, 토론, 의결의 순서로 진행된다. 법률안은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 가결하고 이러한 정족수에 이르지 못하면 법률안은 부결되어 폐기된다. 우리 국회의 운영은 위원회를 중심으로 운영되는 구조를 지니고 있는 위원회중심주의이기 때문에, 국회 본회의에서의 법안심의기능은 약화되어 있다. 상임위원회에서 가결된 법률안은 예외적인 경우를 제외하고는 본회의에

서 대부분 그대로 의결되는 것이 일반화되어 있다.

(3) 정부에의 이송· 공포 단계

국회에서 의결된 법률안은 의장이 이를 정부에 이송하며(국회법 제98조제1항), 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다(헌법 제53조제1항). 법률안이 정부에 이송되어 오면 법제처는 국무회의부의안건의 작성요령에 따라 법률공포안을 작성하여 국무회의부의안건으로 행정자치부에 송부하고, 행정자치부는 법률공포안을 국무회의에 상정하며, 국무회의의 심의를 마치면 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서한다. 법제처는 법률안에 대한 대통령의 재가가 끝나면 법률공포대장에 공포번호를 일련번호로 부여한다. 법률공포는 관보에 게재함으로써 이루어지고 있으며 법률공포일은 관보가 발행된 날로 한다.

법률은 그 법률 부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력을 발생한다. 그러나 법률에 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(헌법 제53조제7항).

2. 정부입법과 의원입법의 입법과정상의 차이점

우리 헌법이 정부와 국회의원에게 모두 법률안제출권을 주고 있어서 법률안의 입안주체도 국회의원과 정부로 나눌 수 있다. 입안주체에 따라 법률안을 의원(발의)법률안과 정부(제출)법률안으로 나눌 수 있다. 법률안의 입안은 국회의원과 정부가, 법률안의 심의·의결을 통한 법률안의 확정은 국회가, 법률안의 공포는 정부가 담당하는 과정으로 입법이 진행된다. 입안에 있어서는 양자가 절차 내지 과정상의 차이를 가지고 있지만, 일단 법률안이 국회에 제출되면 이를 심의·의결하여 확정하고 공포하는 절차는 같다. 의원법률안과 정부법률안의 입법 절차를 각각 의원입법절차와 정부입법절차로 나누어 구분하는 경우 차이는 전체 입법과정 중에서 입안절차의 차이에 대한 것이다. 입안절차에 대하여는 앞에서 살펴보았듯이 차이가 있고, 그러한 차이가 입안절차의 특징으로 나타난다.

일단 법률안의 초안이 마련된 이후에 입안절차상의 차이가 두드러지게 나타난다고 할 수 있다. 즉 정부입법의 경우에는 관계기관 협의, 당정협의, 규제심사, 법제처심사 등 정부입법에 고유한 입법과정이 있으며, 이러한 과정에 따라 초안을 검토·수정하여 점차 완성된 법률안의 형태를 갖추면 국회에 제출한다. 입법예고제도도 의원입법에 비하여 비교적 잘 시행되고 있다고 할 수 있다. 반면, 의원입법의 경우에는 이러한 검토·수정에 해당하는 단계가 생략되어 있고, 법안초안을 마련한 후 국회에 제출하기까지 입법예고제도가 시행되고 있지 않다. 법안초안을 마련한 후 국회에 제출될 때까지 거치게 되는 특별한 검토·수정 단계가 없는 것이다. 또한 정부입법은 규제개혁심의위원회의 규제심사를 받는데 비하여, 의원입법은 별도의 규제심사절차를 두고 있지 않다.¹⁰⁾ 의원입법과 정부입법의 차이를 간단히 정리하자면 정부입법의 경우 입안절차와 관련하여 고유한 입법과정이 형성되어 그러한 과정에 따라 입안절차가 비교적 잘 지켜지고 있으며, 이를 통하여 마련된 법률의 초안이 여러 단계의 검토·수정을 통하여 “좋은 법률”로 거듭날 수 있는 최소한의 안전장치들이 작동¹¹⁾하고 있는 반면에 의원입법의 경우에는 법안의 초안이 마련된 후 특별한 검토 내지 수정 단계도 없고 규제심사 등도 거치지 않도록 되어 있어서 문제가 될 수 있다는 것이다. 특히 최근 들어 급격한 증가세¹²⁾를 보이고 있는 의원입법에 대하여 국민의 대표

10) 홍완식, 정부제출법률안에 대한 국회의 법안비용추계 기능 강화 방안에 관한 연구, 국회예산정책처(2009), 20쪽.

11) 물론 정부가 현재 법률입안과정에서 실시하고 있는 규제영향분석 등 각종 검토·심사의 내용에 대해서는 의문을 가지고 접근하는 경우도 있다. 즉 규제심사를 위한 규제영향분석서의 실질이 불완전하다는 지적이 그것이다. 자세한 것은 국회예산정책처, 정부의 규제영향분석에 대한 실태평가, 국회예산정책처(2007) 참조.

12) 제17대 국회에 제출된 의원발의 법률안은 6,387건이고 정부제출 법률안은 1,102건으로, 제17대 국회에서 제출된 법률안은 총 7,489건이다. 제18대 국회에서 제출된 법률안은 2009년 12월 14일 현재 총 6,615이고, 이 중 정부제출 법률안은 867건, 의원·위원회발의 법률안은 5,748건이다. 이와 같이 의원발의 법률안의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 의원발의 법률안의 증가는 지역구의 민원 수렴, 시민단체의 의견반영, 이익단체의 특정이익 반영, 국회의원 개인의 전문성에 기한 정책 반영 및 정부가 정부의 복잡한 법률안 입안 절차를 회피하기 위하여 의원입법으로 우회하여 제출하는 사례 등이 그 배

기관으로서의 국회의 기능과 역할을 충실하게 수행한다는 면에서 긍정적인 평가가 가능하겠지만, 실질적으로 의원입법의 가결율이 정부입법에 비하여 낮게 나타나는 원인으로 현실성·타당성에 대한 검증이 제대로 이루어지지 않아 집행이 불가능하거나 과도한 비용이 소요되는 점, 지역구 민원해결이나 이익단체의 로비에 의하여 법안이 제출되기도 한다는 점, 대외적으로 법안제출실적을 과시를 위하여 제출된다는 점과 법제기술상 완성도가 미흡한 법률안이 제출된다는 점 등이 지적¹³⁾되는 등 일부 의원입법안의 경우 충분한 사전적 검토나 준비가 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 측면에서 “더 나은 법률” 내지 “좋은 법률”을 만들기 위한 노력으로 입법평가제도의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 입법평가의 구체적 도입가능성에 대하여는 아래에서 살펴보기로 한다.

3. 입법평가의 도입가능성

(1) 입법평가 개관

입법자가 법률을 입법하는 경우에 가능한 한 경험적 자료를 활용하고 입법으로 인하여 발생할 것이 예측되는 영향을 가능한 범위에서 최대한 판단하여 반영하여야 할 것이다. 이를 위하여 입법자는 새로운 입법사안과 기존 법령의 관계, 사회현상에의 영향력, 입법 후의 영향 등에 대하여 가늠하여보는 작업이 필요하다. 이와 같은 예측과 평가는 다양한 시각에서 다양한 방법을 통하여 진행되어야 한다.¹⁴⁾

입법평가란 법령의 제정·개정에 따른 영향을 사전 및 사후에 분석하고 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 입법평가제도는 법률의 입안부터 법률안 초안이 작성되고 법률안이 법률로서 시행된 후 국민에게 미치는 효과까지를 분석·평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도를 의미한다. 입

경으로 지적되고 있다.

13) 이한길, “제16·17대 의원발의 법안의 특성”, 의원입법의 발전방안, 국회법제실/한국공법학회(2004. 10), 113쪽.

14) 최윤철/홍완식, 앞의 책, 법제처(2005. 11), 21쪽.

법평가제도는 법률의 규정이 낳는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 한다.¹⁵⁾ 이와 같은 입법평가의 기능은 첫째, 입법의 합리화 기능인데 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 만드는 것이다. 둘째, 정책의 타당성과 정당성을 확보하는 기능이다. 이는 결과의 예견가능성을 측정하고 이를 환류하는 과정에서 달성된다. 셋째, 법령에 대한 평가로 도출된 입법 자료를 축적하여 국가의 입법 활동을 지원하고, 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령의 공급자인 국가의 입장이 아니라, 수요자인 국민의 관점에서 입법이 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있으며, 그 평가·분석된 결과를 국민에게 공개함으로써 입법과정의 투명화에 기여할 수 있다.¹⁶⁾

(2) 의원입법과정의 입법평가 도입

1) 입법과정과 입법평가

입법평가는 진행단계별로 나누어볼 때 크게 사전적 입법평가와 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 나눌 수 있다.¹⁷⁾ 사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, pGFA)는 법률 초안을 작성하기 이전에 최적의 규율대안을 개발하기 위하여 각 대안을 비교·분석하는 과정을 통하여 최적의 규율 가능성을 평가하는 것을 말한다. 사전적 입법평가는 규율이 필요한가, 어떠한 대안에 의한 규율 가능성이 존재하는가, 장래에 어떠한 결과가 예상되는가, 가장 최적의 규율대안은 어떤 것인가 등에 대한 답을 하기 위한 것이다. 우리의 입법과정에서는 법안에 대한 구상단계에서 사전적 입법평가의 실시가 가능하다.

15) 박영도, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료(2006, 12), 16쪽.

16) 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집, 한국입법학회(2002), 59쪽.

17) 입법평가의 분류에 대하여는 박영도/장병일(역), 입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙, 한국법제연구원(2007)을 참고하여 정리함. 다만 입법평가를 위와 같이 세단계가 아니라 사전적 입법평가와 사후적 입법평가의 두 단계로 나누는 경우도 있다. 스위스의 경우 두 단계로, 독일은 세단계로 나누어 구분하고 있다.

병행적 입법평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, bGFA)는 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지 등을 심사하고 검토하는 것을 말한다. 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현되어 있는 법률안(예: 전문위원이 작성한 법률안)이다. 만약 사전적 입법평가가 이루어지지 않았다면 병행적 입법평가가 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수도 있고, 법형식에 부합하는 법률안에 대해서 적용될 수도 있다.¹⁸⁾ 우리나라의 입법과정에서는 국회의 원이나 정부가 작성한 법률안에 대한 평가로 병행적 입법평가의 실시가 가능하다.

사후적 입법평가(Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, rGFA)는 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 그 법률의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하는 것을 말한다. 사후적 입법평가를 통하여 법률의 개정 필요성을 확인하고, 법률의 효과 및 영향을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우에도 법률의 역효과 및 순기능을 인식하고 법률의 목적달성도를 확인하는 사후적 입법평가를 통하여 차후 법률의 존속, 개정 및 개정 범위, 폐지 여부를 확정하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 법률에 대한 개정의 필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대하여 바라는 효과성과 효율성을 확정할 수 있다.

위에서 살펴본 입법과정과 입법평가에 대하여, 어떤 단계에서 어떤 평가가 가능한지에 대하여는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

우리나라의 입법과정과 입법평가와의 관계¹⁹⁾

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

18) 김수용, 입법평가지침에 대한 연구, 한국법제연구원(2009), 31쪽.

19) 김수용, 앞의 책, 27쪽.

다만 이와 같은 사전적 입법평가, 병행적 입법평가 및 사후적 입법평가의 분류는 이론적인 것으로 실제 평가에 있어서는 서로 환류를 거치면서 관계를 가지게 된다. 예를 들어 법률에 대한 사후적 입법평가를 실시하는 경우 법규정의 존속, 개정 혹은 폐지에 대하여 평가하게 되는데, 이때 개정의 필요성이 존재하는 경우 사전적 입법평가를 통하여 최적의 대안을 제시할 필요도 있기 때문에 실제 평가에서는 입법평가의 단계별 구분이 큰 의미를 지니기는 어렵다고 할 것이다.

(2) 의원입법의 입법평가 도입

입법과정에 대한 개괄적 소개에서 살펴보았듯이 의원입법의 경우 정부입법과 달리 법률 초안이 마련된 이후 별도의 검증절차를 두고 있지 아니하며, 의원의 법률안 제출 건수만을 평가하고 있는 시민단체의 의정활동평가 방식의 채택, 지역구 민원 해소를 위한 입법의 증대 등으로 인하여 의원입법이 폭발적인 증가추세를 보이고 있으나 정부입법에 비해 가결율이 낮게 나타나 의원입법의 질적 제고에 대한 자성의 목소리 또한 높은 실정이다. 의원입법의 질적 제고를 위하여 입법평가의 도입을 고려하여야 한다. 이때 입법평가는 새로운 법률을 제정하고자 하는 경우에는 사전적으로, 마련된 법률 초안에 대하여는 병행적으로, 현행 법률을 개정·폐지하고자 하는 때에는 사후적으로 실시될 수 있다.

또한 의원입법에 대한 입법평가의 도입을 논의하는 것은 국회가 다양한 형태의 입법지원조직을 가지고 있기 때문이다. 국회는 현재 국회사무처,²⁰⁾ 입법조사처,²¹⁾ 예산정책처,²²⁾ 도서관²³⁾이라는 4개의 입법지원조직을 운영하고 있다. 입

20) 국회사무처는 국회의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동을 지원하고 국회의 행정업무를 수행하는 조직이다. 자세한 것은 국회사무처 홈페이지 <http://nas.na.go.kr/> 참조.

21) 국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 중립적·전문적으로 조사·연구하여 그 결과를 다양한 방식으로 국회의 위원회와 국회의원에게 제공함으로써 국회의 입법 및 정책개발 역량을 강화하기 위해 설립된 국회의 독자적인 입법·정책조사분석기관이다. 자세한 것은 국회입법조사처 홈페이지 <http://www.nars.go.kr/> 참조.

22) 국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자

법평가가 입법의 필요성, 내용적 타당성 등 입법에 대한 체계적 분석을 기초로, 입법이 국민·경제·사회에 미치는 영향이나 국가의 재정 및 조직에 미치는 영향 등을 종합적으로 평가하여 “좋은 법률”을 만드는데 기여하려는 목적을 가지고 있다고 할 때, 입법평가는 법학적 관점으로만 이루어져서는 곤란하다. EU 및 독일, 스위스 등에서 법률의 영향을 평가하는 제도를 운용하는데 있어서 다양한 방법을 선택하여 평가하는 것에 주목할 필요가 있다. 종합적 학문으로서 법학이 평가의 큰 그림을 그린다고 하더라도 실제 법률(안)의 영향을 평가하기 위해서는 인접학문의 도움이 절대적으로 필요하다. 즉, 경제학, 사회학, 행정학, 정치학 및 평가 대상이 된 법률(안)이 관계되어 있는 다양한 학문의 도움 없이는 과학적이고 객관적인 평가 결과를 얻는 것이 거의 불가능하다. 그러한 점에서 다양한 학문적 구성원으로 이루어진 국회의 입법지원조직은 입법평가 수행에 적합하다고 할 것이다.²⁴⁾ 관련하여 연방헌법에 평가조항을 두고 있는 스위스의 사례를 살펴보면, 스위스의 경우 매년 연방차원에서 수행되는 중요한 평가 중 2/3은 집행부(연방 관청들)가 대개 대학이나 전문 컨설턴트에게 맡겨서 수행하고, 나머지 평가는 연방감사원 및 행정감독위원회가 수행하고 있다.²⁵⁾ 우리의 경우, 아직 입법평가를 규율하는 법적 근거가 없는 실정이므로 입법평가의 효용에 대한 검증이 필요한 단계라고 할 것이다. 한국법제연구원은 2008년부터 입법평가 연구센터를 두어 시범적인 입법평가를 수행하면서 여러 방향으로 연구를 진행하고 있지만, 인적 구성의 한계로 구상단계에서 고려된 다양한 방법론을 모두

적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관이다. 자세한 것은 국회예산정책처 홈페이지 <http://www.nabo.go.kr/> 참조.

23) 국회도서관은 세계의 지식정보자원을 수집하여 국회와 국민에게 제공함으로써 의회민주주의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 기여하고 입법부의 역사적 활동 및 인류의 지적문화 유산을 보존하여 후세에 전승하고자 설립된 기관이다. 자세한 것은 국회도서관 홈페이지 <http://www.nanet.go.kr/> 참조.

24) 다만 의원입법에 대하여 입법지원조직이 평가하는 것은 자기평가가 될 소지가 있어서 부적합하다는 의견에도 귀를 기울여야 한다.

25) W. Bussmann, 스위스의 입법평가 사례, 한국법제연구원 국제학술대회 발표문(2008), 71쪽 이하.

활용하기 어려운 점이 연구의 한계로 지적되기도 하였다. 중요한 법률(안)에 대하여 적합한 수준의 입법평가가 수행되기 위해서는 현 시점에서는 법제에 대한 경험을 가진 경제학·사회학 등 다양한 전공자로 구성되어 운영되고 있는 국회의 입법지원조직을 적극적으로 활용하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 정부입법이 아닌 의원입법에 대한 입법평가를 우선적으로 논의하는 이유는 의원입법의 경우, 입법평가의 실시가 정부입법과 비교하여 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 법률(안)의 국회제출이후에는 정부입법이나 의원입법이나 같은 과정으로 심의·의결된다. 즉 양자의 차이는 입안과정에서 나타나는데, 의원발의법률안의 경우 국회의원 10인 이상이면 발의가 가능하므로 입법평가의 시범적 실시에 대한 합의도 비교적 수월하게 가능할 수 있을 것이기 때문이다.

스위스의 경우 매년 연방차원에서 실시되는 중요한 평가가 약 40여건 정도 되고 그 중의 절반 정도는 의회가 법에 신설한 평가조항과 의회의 구체적인 요청, 행정감독위원회 또는 스위스 연방감사원에 대한 의회의 명령에 의해서 시작되고 있다. 입법평가가 법적인 근거를 갖지 못한 상황에서 의회가 입법권 행사 과정에서 의회의 명령을 통하여 시범적으로 입법평가를 실시하여 봄으로써 입법평가의 효용성에 대한 검증을 거칠 수 있다. 이는 새로운 제도를 법정화하는 데서 오는 부담을 덜면서 제도의 가치를 점검하는 방안이 될 수 있기 때문이다.

이러한 입법평가의 시범적 실시는 스위스나 프랑스에서 활용되고 있는 실험입법의 형태로도 가능할 수 있다. 실험입법은 장래 어떤 법의 효과에 대한 불확실성 때문에 기한을 정해 실험적으로 법적 효력을 갖게 하고, 사후적으로 확실한 방법으로 심사와 평가를 통해 당해 법률의 시행을 위한 더 나은 기본조건을 만들기 위해 행하는 입법을 말한다.²⁶⁾ 즉 법률을 제정 또는 개정하는 경우에 의회가 법률(안)에 법률 시행 후 3년 내지 5년이 되는 시점에서 동 법률의 효과, 목적 달성도 등에 대한 검토를 하도록 하는 방식으로 주로 행해지는데 이러한 실험입법의 형태로 입법평가를 명령함으로써 사후적으로 법률(안)의 효과를 검

26) 박영도, 장병일, 주요국가의 입법평가관련 제도(V), 한국법제연구원(2007), 111쪽.

증하고 평가 결과들을 축적한다면 “좋은 법률”이라는 입법자의 목적에 또 한걸음 다가설 수 있을 것이다.

입법평가는 앞서 살펴보았듯이 학제간 연구가 필수적이다. 입법평가에 있어서 필수불가결한 학제간 연구와 관련하여 아래에서는 “좋은 법률” 내지 “더 나은 법”을 향한 다양한 입법평가의 방법론과 한국법제연구원에서 입법평가연구를 수행하면서 활용한 방법론과 한계에 대하여 간단히 소개하기로 한다.

Ⅲ. 입법평가의 방법론과 그 활용 예

입법평가를 수행함에 있어서 객관적이고 합리적인 방법을 선택하여야 한다. 입법평가는 다양한 방법론을 포섭하고 있다. 법률(안)의 경제성과 관련하여 비용편익분석, 비용결과분석, 관료비용추정, 인건비 추산 등의 평가방법을, 목적달성도와 관련하여서는 효용가치분석을, 규범의 이해가능성과 수용성에 대해서는 체계성 및 이해가능성 검토 방법을, 규범의 조화성과 관련하여서는 상호의존성 분석, 교차점분석 방법 등이 사용된다. 기존에 입법을 하는 경우에도 위와 같은 방법 중 일부가 입법의 근거를 제시하는데 활용되고 있기는 하다. 예를 들어 규제심사와 관련하여 비용편익분석의 활용이나 법제처의 법령입안심사 또는 국회 법제사법위원회의 체계자구심사 등에서의 체계성 검토 등이 그러하다. 그러나 입법평가의 수행에 있어서는 하나의 방법론만을 사용하는 것이 아니라 다수의 방법을 혼합하여 활용한다. 다수의 방법을 혼합하여 활용하면 평가가 왜곡되는 것을 최소화할 수 있기 때문에, 가능한 한 다수의 평가방법을 동시에 채용하는 것이 바람직하며, 종합적인 고려를 하여야 한다는 점에서 기존의 각종 평가와 입법평가가 차이를 가진다.

입법평가에서 활용되는 다양한 방법론을 간단히 소개하기로 한다.

1. 입법평가의 다양한 (분석)방법론²⁷⁾

(1) 효용가치분석

효용가치분석(Nutzwertanalyse : NWA)은 주요 목표를 지향하는 평가절차로서, 대안입법의 목표효율성을 조사하는 평가절차이다. 효용가치분석은 특히 2개 이상의 법령 초안이 제시되어 있을 것을 전제로 각 법령의 초안을 목표에 중점을 두어 검토하며, 다양한 목표설정의 배경에 따라 배열하여 법령에 대한 질적인 평가를 진행한다. 효용가치분석을 이용하면 대안입법들의 목표효율성(대안의 목표공헌도)을 기준으로 대안입법을 설정목표(“부분목표”)에 따라 정리하고 평가할 수가 있다. 평가는 일반적으로 평점으로 공개된다.

(2) 비용결과분석

비용결과분석은 법령의 관련규정에 대하여 규율대상자에게 예상되는 부담가중과 부담경감을 일정한 기간 또는 신뢰할 수 있는 기간 동안 화폐적 단위로 조사하고 계산하는 것이다. 이 점에서 비용결과분석은 법규정의 신설 또는 개정으로 인하여 발생하게 될 비용결과를 조사하고, 필요한 경우에는 이러한 결과를 조정하는데 이바지 할 수 있다.

법률(안)의 비용결과분석은 ① 법규범과 직접적으로 관련되어 있는 자들에게 발생하는 비용부담의 가중 또는 경감에 대한 조사, ② 규율대상자가 단지 간접적으로만 관련되어 있거나 아직 관련되어 있지 않은 경우의 비용 조사, ③ 법령상의 규정을 추후에 집행함으로써 행정기관 자체 또는 제3자에게 발생할 수 있는 비용의 조사, ④ 법령상의 규정을 작성하고 통과시키는데 소요되는 비용의 조사 등의 방향으로 진행한다.

27) 이하는 박영도, “입법학 입문”, 한국법제연구원(2008), 565-606쪽; 박영도, “유럽연합의 표준비용모델 연구”, 한국법제연구원(2009), 13쪽의 내용을 참고하여 정리한 것이다.

(3) 비용편익분석

비용편익분석은 어떤 정책의 실시예 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익을 화폐가치로 환산하여 그것을 비교함으로써 당해 정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것이다. 사회적 편익이 사회적 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있다는 것이다. 이 분석방법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수하나, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하므로 실제의 편익계산결과는 객관성이 담보되지 않을 수 있다는 문제점이 지적되고 있다. 예를 들어 공공재와 같은 공공부문의 가치를 비용편익분석만으로 평가하여 결정하게 된다면 국가의 관여가 비용대비 편익이 적은 것으로 계산될 수 있다는 것이다. 비용편익분석은 입법평가에 있어서 다양한 방법론의 일환으로서 고려되어야 하나, 경제성 이외의 고려가 필요한 입법에 있어서는 유일한 평가방법이 되어서는 안된다.

(4) 인건비 추산

인건비추산은 활동 분석적 절차로 진행과정의 처리와 이에 필요한 시간에 기초하여 법규정을 집행하기 위하여 필요한 인건비를 조사하고 정렬하는데 도움을 준다. 법규정을 집행함에 있어서는 거의 항상 인력이 투입된다. 새로운 규정이 광범위할 경우에는 부가적인 인력의 필요가 발생할 수 있다.

(5) 표준비용모델 적용

행정부담의 경감을 위한 다양한 전략의 일환으로 도입된 “유럽연합-표준비용 모델”은 유럽연합 집행위원회가 네덜란드에서 성공적으로 도입, 실시중인 표준비용모델을 참고하여 유럽연합차원에서 공통적으로 적용할 수 있는 표준비용모델의 개발에 착수, 2006년 3월 15일에 유럽연합-표준비용모델의 적용을 위한 지침을 영향평가 가이드라인에 수용되었다. 표준비용모델을 적용하여 불필요한 행정 부담을 폐지할 경우에는 기업이 업무상의 핵심활동에 보다 많은 시간을 사

용할 수 있고, 이를 통하여 제품가격이 인하되고 추가적으로 투자활동과 혁신활동이 확산될 수 있으며, 이는 생산성과 일반적인 경쟁력을 제고시키게 된다는 것이다.

(6) 상호의존성 분석

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

(7) 교차점 분석

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

(8) 체계성·이해가능성 분석

법규정의 체계성분석은 법규범의 내부적 구조와 법적 논증의 실제성을 목표로 하는 것이며, 이해가능성 분석은 용어의 개념적인 명확성과 언어적인 분명함을 높이기 위한 것을 말한다. 법규정들은 수범자들에 의하여 쉽게 파악되고 이로써 힘들이지 않고 분별있게 준수할 수 있는 분명한 구성 원리에 따라야 한다. 이는 “이해가능성”과 “수용가능성”을 염두에 두고 진행되어야 한다.

위와 같은 입법평가의 다양한 (분석)방법은 사회학²⁸⁾방법론을 통하여 구체화

28) 사회학 및 사회연구, 사회조사 등에 대하여는 지면상 자세히 언급하지 않는다. 관련 내용

되는 경우가 많다. 다양한 방법을 적용하는데 있어서 보다 의미있는 입법평가 결과를 얻기 위하여 각국의 입법평가 실무진은 경제적 효과 분석 및 규범 관련 분석에 있어서 사회학방법론, 특히 조사방법론을 차용하여 평가를 진행한다. 조사방법론은 입법평가의 방법에 다양하게 활용되는데 예를 들어 수범자가 입법 대안에 대하여 어느 정도 수용할 수 있는지, 얼마나 이해하는지 여론조사 방법을 통하여 확인하거나, 경제성 분석에 있어서 직접적으로 추산할 수 없는 편익의 산정을 위하여 조건부가치평가법(CVM)²⁹⁾이나 초이스모델링³⁰⁾과 같은 조사 방법을 활용하는 것이다. 또한 법률(안)의 집행시 난점이나 발생할 수 있는 문제 점을 확인하기 위하여 관련 전문가를 대상으로 한 조사를 활용하기도 한다.

2. 사회학적 방법론의 활용에

한국법제연구원 입법평가연구센터는 지난 3년간 입법평가에 관한 다양한 연

은 김태균, 사회학의 발견, 새로운 사람들(2006); 한국이론사회학회 저, 현대 사회학 이론과 그 고전적 뿌리, 박영사(2009); 최대권, 법사회학, 서울대출판부(1999); 김정동·이은숙·김여진, 사회조사연구방법, 박영사(2009), 김응렬, 사회조사방법론의 이해, 고려대학교출판부(2006) 등 참조.

29) 조건부가치평가법(Contingent Valuation Method)은 환경재와 같이 시장에서 거래되지 않거나 시장에 없는 재화의 가치를 소비자(또는 국민)를 대상으로 하는 설문조사를 통해 특정하여 직접적으로 도출해 내는 방식으로 현재 환경재의 가치측정에 있어 널리 활용되는 방법론이다. 다수의 시장참여자에게 경관의 질에 대한 보상의사와 지불의사에 대해 질문하고 이것을 분석하여 경관의 질에 따른 가치를 측정하는 것이다. 자세한 것은 김용주, 환경가치추정기법과 비시장 편익측정-정부정책의 경제성 분석에 대한 시사점-, 지방정부연구 제8권 제4호(2004), 29쪽; 최윤철, 환경가치추정과 입법평가의 상관관계에 관한 연구, 한국법제연구원(2009), 55쪽.

30) 초이스모델링(Choice Modelling)은 Lancaster(1996)의 가치특성이론에 근거하여 평가대상 자원을 제한된 수의 속성으로 구분한 다음 각 속성별 변화를 바탕으로 선택의 대안이 되는 다양한 상황을 제공하고, 응답자들이 여러 개의 선택 질문에 답을 하도록 하여 이를 분석하는 것이다. 초이스모델링은 개인의 선호도를 선택을 통해 표현하는 형태로 환경경제, 자원경제, 문화, 관광, 교통, 보건경제 등 다양한 분야에서 새로운 방법으로 부각되고 있다. 자세한 것은 최성록·박은진, DMZ일원 주요자원의 보전가치추정연구, 강원발전연구원·경기개발연구원(2009), 13-15쪽 참조.

구를 진행해왔다. 주요국가의 관련 제도연구를 통한 입법평가의 이론적 근거 제시, 개별 법령에 대한 입법평가연구 등 입법평가와 관련된 많은 연구가 진행되었는데 그 중에서 개별 법령에 대한 입법평가연구를 수행함에 있어서 여러 방법론을 선택하여 연구를 진행하였다. 규범의 이해가능성, 수용성, 목표달성도, 부수효과, 다른 법령과의 관계, 법률(안)의 장래적 효과예측 등을 분석하기 위하여 설문을 통한 여론조사의 방법을 많이 활용하였다. 특히 이러한 조사는 표준화된(여론)조사 방법³¹⁾과 Delphi-(여론)조사 방법³²⁾을 포함한 것이다.³³⁾ 2008년 수행된 개별 법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 3건이며, “공장설립규제법제에 관한 입법평가”, “기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가”, “개인정보보호법제에 관한 입법평가”가 그것이다. 2009년 수행된 개별 법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 “담배제품의 규제에 대한 입법평가”, “영유아보육법상 보육료 지원에 대한 입법평가”, “인허가법제에 대한 입법평가”, “박물관 및 미술관 진흥법상 학예사 자격제도에 관한 입법평가”, “중소기업창업관련 규제법제에 대한 입법

31) 표준화된 여론조사의 방법은 워크숍 상의 공개토론을 보충하는 방법으로 표준화된 여론 조사를 사용기도 한다. 예를 들면 전문가 및 수범자 토론에 참석한 참가자들에게 구두 혹은 서면으로 보충 질문한다. 조사대상자의 범위는 무한정으로 확장 가능하다. 표준화된 여론조사를 사용하는 경우에는 무엇보다도 평가의 평균치를 파악하여야 하며, 아주 적은 범위에서 시행되는 여론조사의 경우에만 이를 생략할 수가 있다. 여론조사 시행시(사전적 입법평가의 경우도 포함)에는 표준화된 구두 또는 서면여론 조사시 일반적으로 사용되는 전제조건들과 절차규정들이 적용된다.

32) Delphi-여론조사는 표준화된 여론조사의 특수한 형식이다. Delphi 여론조사는 논의에 참가한 전문가(또는 수범자)를 대상으로 익명의 공적인 접촉을 통해 그룹의 의견을 다단계로 나누어 조사하는데 사용된다. Delphi 여론조사 방법을 사용함으로써 전문가와 수범자가 질문을 반복하게 됨에 따라 대안입법의 잠재적인 영향들이 조사된다. 그러므로 Delphi 여론조사 방법은 다른 전문가들의 판단을 전문가가 반복·재판단하게 하는 절차로 진행된다. 이와 관련된 최우선적인 심사기준은 목표도달가능성, 비용-효과관계, 부수효과 및 타 분야와의 호환성 등이다

33) 비용편익분석 및 비용결과분석, 인건비 추산 등의 방법보다 조사방법이 주로 선택된 것은 센터 내부적인 인적 자원의 한계로 인한 것이었으며, 2010년에 들어와서 경제학 박사들 센터 연구원으로 충원하여 이와 같은 한계점을 다소 보완하였다.

평가”, “금융규제 통합과 관련한 보험규제 법제의 입법평가”, “장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 대한 입법평가”의 7건이다.³⁴⁾ 조사방법론의 몇 가지 활용 사례를 소개하기로 한다.

“공장설립규제법제에 관한 입법평가”에서는 공장설립 절차를 진행하였던 수범자로 500개 기업을 대상으로 한 조사와 실제 공장설립에 관련된 규범을 입안하거나 적용하고 있는 공무원을 대상으로 한 조사를 실시하였다. 양방향적 조사에 앞서 공장설립 규제 관련 전문가를 대상으로 한 인터뷰를 통하여 조사시점에서 가장 문제가 되는 규제 법제를 확인하였고 이를 기반으로 하여 전문가에 대한 개방형 설문조사를 실시하였다. 사전 조사는 본 조사에서의 오류를 줄여주는 역할을 한다. 공장설립 유경험자를 대상으로 한 수범자 조사는 전화조사 방식으로 진행되었다. 이때 적합한 표본을 추출하는 데에 어려움을 겪었다. 기업에 관련된 통계들이 보유 기관별로 제각각으로 기준을 선정하는 작업부터 문제가 되었다. 기업과 관련하여 기준이 되는 통계를 확보하였다면 조사 작업이 보다 수월하게 진행되었을 것이다.³⁵⁾

“개인정보보호법제에 관한 입법평가”는 일반인들과 전문가들이 개인정보보호법제의 입법체계와 개인정보의 이용과 보호에 관하여 어떻게 이해하고 있는지를 조사하기 위하여 전국 성인남녀 1000명, 전문가 41명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그것을 분석하였다. 이러한 양방향적 조사에서 수범자와 관련 전문가들에게 일정 부분 공통 질문을 함으로써 양자의 인식차이를 확인하고 그 갭을 줄이는 대안 마련에 도움을 줄 수 있다. “개인정보보호법제에 관한 입법평가”는 입법체계를 정비하는 대안을 제시하는데 있어서 조사 결과 분석을 활용하였다.

“박물관 및 미술관 진흥법상 학예사 자격제도에 관한 입법평가”는 학예사 자격제도의 실효성 및 문제점 파악하기 위하여 박물관·미술관장 및 전문직, 박물관

34) 2010년의 경우에는 특히 입법평가연구센터에서 운영하고 있는 “입법평가지원시스템” 고도화의 일환으로 설문조사기능을 탑재하였으며, 사회학·언론학 분야의 박사급 인력을 충원하여 그 활용이 더욱 활발할 것으로 예상된다.

35) 통계자료의 신뢰성이 각종 평가에서 갖는 의미는 부연하지 않아도 공감할 것이다. 통계자료의 신뢰성을 확보하고 지속적으로 축적하는 일에 국가적 관심과 애정이 필요하다.

관 협력망 회원가입자 대상(50명), 박물관·미술관 학예사자격증 소지자 및 준학예사자격시험 합격자(50명), 박물관·미술관 관련분야 대학 및 대학원생(50명)을 대상으로 하여 학예사 제도의 수범자인 관련 전문가 및 인력들을 대상으로 제도의 실효성 및 문제점을 파악하여 최적의 대안을 마련하는데 활용하였다.

“담배제품의 규제에 대한 입법평가”는 흡연자와 비흡연자의 현행 담배제품 관련 규제 법제에 대한 이해 및 인식정도, 향후 담배규제기본협약의 이행을 위하여 법령에 반영되어야 하는 내용에 대한 수용도 조사 및 규제 효용성 조사 등을 위하여 전국 성인남녀 1000명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그것을 분석하여 입법대안 마련에 활용하였다.

현재 입법평가연구센터에서는 2008년과 2009년 수행된 입법평가에 있어서의 조사방법론 활용결과를 분석하는 작업이 진행 중이며, 이를 통하여 2010년의 경우에는 보다 진보된 형태로 조사방법론의 활용이 가능할 것으로 기대된다.

IV. 향후 시사점과 한계

1. 의원입법의 입법평가 도입 관련 과제

의원입법에 대한 입법평가의 도입은 의원입법의 질적 제고 및 실험입법 등의 형태로 입법평가의 제도화 없이 시범적 운영이 가능한 점에서 정부입법에서 보다 적극적으로 고려될 수 있다. 특히 법률초안 작성 후 국회제출 전까지 별다른 검토과정을 두고 있지 아니한 의원입법의 현황상 사전적 입법평가의 도입이 더 적합하다는 주장이 있다. 사전적 입법평가의 도입으로 의원발의 법안이 ‘실적올리기’식으로 남발되는 것을 막아 ‘좋은 법률’로서 외형과 내실을 기할 수 있을 것으로 기대된다.³⁶⁾ 다만 입법평가에 대한 법적 근거를 마련하여 시행하던지 의회에

36) 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향, 입법과정의 현황과 개선방안”, 국회법제실/한국공법학회(2005. 11), 41쪽; 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위논문(2004), 48쪽; 채수근, “의원입법과 법률안비용추계”, 국회법제

서 시범적으로 실시하던지 간에, 지난 10여 년간 입법평가제도에 대하여 그 이론적 소개와 시범적 연구단계를 거치면서 경험한 문제점에 대한 대비는 필요할 것으로 보인다. 즉 현 시점에서는 입법평가를 어떻게 잘 수행할 것인가에 대한 고민으로 입법평가전문가의 양성이 시급하다고 할 것이다. 입법평가가 시행되고 있는 법률 또는 제정될 법률(안)에 대하여 순위를 매겨 점수를 주는 것이 아니라 “좋은 법률”, “더 나은 법률”을 목적으로 입법의 객관적·과학적 근거를 마련하기 위하여 다양한 방법으로 검토·분석하는 것이라는 점에서 입법평가에 대한 오해를 해소하고 시범적 운영을 확대할 필요가 있다. 제대로 수행된 평가는 물론 부족한 평가에서도 교훈을 얻을 수 있기 때문에 다양한 방법론을 적용한 입법평가의 시행이 많이 이루어져야 하며, 그 과정과 결과에 대한 축적도 동시에 진행되어야 한다. 물론 향후 입법평가의 법적 근거를 마련한다면 입법평가를 누가 담당할 것인가의 문제에 대한 범국가적 합의가 필요하며, 이에 대한 이론적 근거를 마련하는 것도 입법평가를 연구하고 있는 학자들의 과제라고 할 것이다.

2. 입법평가방법론 적용과 활용의 한계 및 시사점

여러 가지 (분석)방법에서 가장 활용빈도가 높았던 조사방법론의 경우, 2008년과 2009년의 입법평가연구에 있어서 조사방법론을 사용한 경험에 비추어볼 때, 향후 입법평가에 있어서는 최적 대안의 결정을 위한 조사 등에 적극적인 활용이 필요할 것으로 보인다. 한국법제연구원에서 기 수행한 입법평가연구에서는 주로 수범자의 이해도, 입법체계에 대한 검토, 수용성, 효과성 등을 조사하기 위하여 조사방법론이 활용되었고, 대안의 점검에 대해서는 활용도가 낮았으므로 향후 연구진행 과정에서 초안 성격일지라도 대안을 제시하고 대안에 대한 수용성 비교, 효과성 비교 등을 조사방법론을 활용하여 확인하는 방향으로 확대·적용될 필요가 있다고 본다.

다만 조사방법론이 입법평가의 (분석)방법으로 제대로 자리매김하기 위해서

실/한국행정법이론실무학회(2005. 5), 53쪽.

는 조사방법론이 가지는 한계를 극복해야 할 필요가 있다. 즉 여론조사 등에 대한 비판으로 표본에 대한 신뢰도 문제, 질문지 배치, 응답자 상태, 전화·이메일·면접조사 등의 조사형태에 따라 조사결과가 달라지기도 한다는 점이 제기되기도 하는데 이런 면에 대하여 평가자는 지속적인 학습과 훈련을 통하여 조사방법론을 활용하는 능력을 배가하여야 한다. 또한 질문지 구성도 입법평가에 적합한 방식으로 가능하도록 노하우를 축적하여야 할 것이다. 입법평가연구센터에서는 이와 관련하여 조사방법론 활용에 대한 전문가 양성 및 입법평가(분석)방법별 표준 설문지를 도입에 대하여 지속적으로 노력하고 있다. 이와 같은 노력이 “더 나은 법률” 혹은 “좋은 법률”을 만드는 작은 한 걸음이 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 정부의 규제영향분석에 대한 실태평가, 국회예산정책처(2007)
- 김경동·이은죽·김여진, 사회조사연구방법, 박영사(2009)
- 김수용, 입법평가지침에 대한 연구, 한국법제연구원(2009)
- 김승환, 입법학에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문(1987)
- 김용렬, 사회조사방법론의 이해, 고려대학교출판부(2006)
- 김용주, “환경가치추정기법과 비시장 편익측정”, 지방정부연구 제8권 제4호 (2004)
- 김태균, 사회학의 발견, 새로운 사람들(2006)
- 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원(2008)
- _____, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료(2006, 12)
- _____, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집, 한국입법학회(2002)
- 박영도·장병일, 주요국가의 입법평가관련 제도(V), 한국법제연구원(2007)
- 법제처, 법령체계와 입법절차, 법제처(2009)
- 임종훈/박수철, 입법과정론, 박영사(2006)
- 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원(2009)
- 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향, 입법과정의 현황과 개선방안”, 국회법 제실/한국공법학회(2005. 11)
- 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위논문(2004)
- 채수근, “의원입법과 법률안비용추계”, 국회법제실/한국행정법이론실무학회(2005. 5)
- 최대권, 법사회학, 서울대출판부(1999)
- 최성록·박은진, DMZ일원 주요자원의 보전가치추정연구, 강원발전연구원·경기개발연구원(2009)
- 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구

입법평가연구 제 3 호

제33집 제3호(2005)

_____, 환경가치추정과 입법평가의 상관관계에 관한 연구, 한국법제연구원
(2009)

최윤철·홍완식, 입법평가제도의 도입 방안에 관한 연구, 법제처 정책보고서
(2005. 11)

한국이론사회학회 저, 현대 사회학 이론과 그 고전적 뿌리, 박영사(2009)

홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구 - 독일 연방헌법재판소와 한국 헌
법재판소의 결정례를 중심으로 -”, 공법연구 31집, 한국공법학회(2002)

_____, 정부제출법률안에 대한 국회의 법안비용추계 기능 강화 방안에 관한 연
구, 국회예산정책처(2009)

Bussmann, Werner, 스위스의 입법평가 사례, 한국법제연구원 국제학술대회 발
표문(2008)

Bussmann, Werner, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetz-
esfolgenabschätzung*, ZG(1998)

Better Regulation Commission, *Risk, Responsibility, Regulation. Whose Risk
Is It Anyway?*(2006)

Karpen, Ulrich(Hrsg.), *Gesetzgebungslehre -neue evaluiert Legistic - freshly
evaluated*, Baden-Baden(2006)

국회법률지식시스템 <http://likms.assembly.go.kr>

법제처홈페이지 <http://www.moleg.go.kr>

법제처 홈페이지, 법령통계(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>)

규제개혁위원회 홈페이지 <http://www.rrc.go.kr/>

〈Abstract〉

Study for the Legislative Evaluation of the Assembly Legislation and Assessment Methodology

Cha, Hyun-Sook

(Korea Legislation Research Institute, Associate research Fellow)

Legislation or amendments mean a process of social change and according to the social change, the change in law exercises great influence on the addressee's legal stability. Therefore, legislators have an obligation to be careful about the law change, such as enactment, amendment, and abolition of the law, and should reflect social change and the need for the in-depth analysis of legal change in the legislation.

Looking at Korea, if government legislation and assembly legislation are submitted to the National Assembly, the bill is legislated through the same procedure - deliberation and approval of the National Assembly, transfer and promulgation of the government, and the difference in both legislation can be shown primarily in law-making steps. In government legislation, a unique planning process is formed, according to the process, the procedure is followed fairly well, and the prepared draft of the law is reborn as a good law through review of several steps and modification, minimum safeguards working on. While, in assembly legislation, the process has no special review, modification, or regulatory review of the prepared draft of the bill and comparing to the rapid growth of legislative bills, in the National Assembly, unenforcement, excessive cost and, etc, due to the lack of the verification of the reality and the validity of the bill, lower the substantial rate of the passage of the legislation. Therefore the need for the adequate review and preparation has been pointed out.

In this respect, to create 'better' or 'good' law, the introduction of evaluation system of assembly legislation will be considered. At this time, legislative evaluation can be conducted prior in case of enactment of new law, parallel

in case of the prepared draft of the bill, and ex post facto to revise and abolish the current law.

Because the National Assembly has the various forms of support for the legislation, the introduction of legislative evaluation of non-government lawmakers is debated. On the basis of substantial systematic analysis on the necessity of the legislation and the validity, comprehensively evaluating the influence on people, economy, and state or the financial and organizational impact, to achieve the goal of contribution of making 'good' law, legislative evaluation is not conducted only legal perspective, and the use of the supporting organization for the legislation can be said with meaning.

Also, in our case, yet no legal basis for legislative evaluation, the effectiveness of the legislative evaluation will be necessarily verified. Legislative evaluation that does not have the legal grounds can be conducted as a model through the command of the Assembly in the course of exercising legislative power, thereby the verification of the effectiveness of legislative evaluation can be conducted. It can lighten the burden of legislation of new system and check the value of the system.

Evaluation of the legislative implementation of the pilot used in Switzerland and France may be possible as an experiment in the form of legislation. If laws are enacted or revised, the Assembly states that 3 to 5 years after a law enforcement, the review on the effectiveness, objectives, and achievement of the law is conducted primarily in the way, in the form of a command of the legislation of these experiments, the purpose of lawmakers-'good law' will be able to reach for another step, if the effectiveness of law is verified ex post facto and the results of the evaluation are accumulated.

※ **Keywords** : Legislative Evaluation, Better Law, Good Law, Assembly Legislation, Legislative Implementation of Pilot, Prospective Evaluation, Retrospective Evaluation