

## 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰\*

김 기 표\*\*

### 〈국문초록〉

입법영향평가제도를 우리나라의 입법여건과 입법과정을 고려하여 현실에 맞게 제도화하는 방안이 활발하게 논의되고 있다. 좋은 법을 만들어 입법의 효과성·수용성을 높이기 위해서는 입법의 영향을 객관적·과학적으로 분석·평가하는 입법영향평가제도의 체계적인 도입이 필요하다는 점에서 바람직한 현상이다.

우리나라에서는 현재 입법관련 영향평가제도의 명칭에 관하여 ‘입법영향평가’, ‘입법영향분석’ 또는 ‘입법평가’라는 용어가 함께 사용되고 있으나 ‘입법평가’라는 용어가 보다 널리 사용되고 있다.

‘입법평가’라는 용어는 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가) 또는 스위스의 Gesetzesevaluation(법률평가)라는 용어를 번역한 것으로 보인다. 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung나 스위스의 Gesetzesevaluation은 특정한 법령 자체에 대한 평가로서 평가의 대상·방법·목표가 구체적으로 정해져 있고 입법자 내지 평가자는 성취하고자 하는 목표를 기준으로 평가대상에 대한 체계적인 검토를 하는 제도이다. 반면에 우리나라에서 사용되고 있는 ‘입법평가’라는 용어는 특정한 법령 자체에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가 등 법령제정과정에 전반에 대한 평가를 포괄하는 의미로 해석되는 용어이므로 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)의 본래의 의미에 부합하지 않으며, 입법영향

논문접수일 : 2011.8.14. 심사개시일 : 2011.9.1. 게재확정일 : 2011.9.23.

\* 이 논문은 필자의 박사학위논문 ‘입법영향평가의 제도화에 관한 연구’의 내용 중 일부를 발췌하여 보완한 것임을 밝혀둔다.

\*\* 한국법제연구원장, 법학박사

평가의 개념에 대한 혼란을 초래할 수 있고, 입법권을 가진 국회의 권한을 제약한다는 오해를 불러일으킬 수 있다.

입법영향평가제도는 입법과정의 모든 문제점을 평가하려는 것이 목적이 아니라, 특정한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 발생하는 영향과 결과를 평가하려는 것이 그 목적이므로 ‘입법평가’라는 용어보다는 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하는 것이 제도의 본질과 취지를 보다 정확하게 나타내는 표현이므로 입법영향평가라는 용어를 사용하는 것이 타당하다고 할 것이다.

입법영향평가의 개념에 관하여는 다양한 견해가 제시되고 있지만, 특정한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 국가나 사회에 미칠 법적·행정적·사회적·경제적·예산적 영향과 그에 따른 부수적 영향을 사전과 사후에 과학적·체계적으로 분석·평가하여 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 지원하는 제도를 말한다고 할 수 있다. 우리나라에는 이미 입법영향평가제도의 일부분이라고 할 수 있는 규제영향분석, 법안비용추계, 성별영향평가, 부패영향평가 등의 제도가 도입되어 시행되고 있다. 입법영향평가제도와 관련하여 특히 논란이 되고 있는 것은 입법영향평가와 가장 유사한 제도라고 할 수 있는 규제영향분석과 어떤 차이가 있는가 하는 점이다. 규제영향분석은 규제를 내용으로 하는 법령안에 대하여 비용편익분석기법을 주로 사용하여 영향분석을 하는 반면, 입법영향평가는 규제법령은 물론 복지 확대 등 규제를 포함하고 있지 않은 법령도 대상으로 하고, 형평성과 같은 규범적 요소도 중요한 평가방법으로 사용하고 있는 점에서 차이가 있는 등 양자는 그 범위, 평가대상, 평가요소 등이 다르기 때문에 양 제도는 여러 측면에서 유사한 점은 많지만 같은 제도로는 볼 수 없다고 할 것이다.

최근에는 미국에서 규제영향분석시 정량적 평가방법인 비용편익분석의 한계를 고려하여 형평, 인간의 존엄성, 공정, 분배의 영향 등 정량적 분석이 어려운 항목도 충분히 고려하도록 하고 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 양 제도는 여러 면에서 차이가 있지만 그 목적이 입법개선 또는 규제개혁을 통하여 국민생활에 유익한 좋은 법령을 만들고 국가경쟁력을 높이는데 있는 점에서 제도의 취지가 같다고 할 수 있으므로 앞으로 우리나라에 입법영향평가제도가 체계적으로 도입되면 규제영향분석 등 기존의 입법관련 영향평가제도들은 입법영향평가제도의 한 부분으로 통합하여야 할 것이다.

※ **주제어** : 입법영향평가, 입법평가, 입법영향분석, 규제영향분석, 입법영향평가의 개념, 규제영향분석, 법안비용추계, 성별영향평가, 부패영향평가

- 
- I. 서론
  - II. '입법평가'라는 명칭의 문제점과 제안
    - 1. 입법평가라는 용어의 사용연혁
    - 2. 용어에 관한 학계의 견해
    - 3. '입법영향평가'라는 명칭의 타당성과 필요성
  - III. 입법영향평가의 개념
    - 1. 입법영향평가에서의 '입법'의 개념
    - 2. 입법영향평가의 개념
  - IV. 입법영향평가제도와 다른 제도와의 관계
    - 1. 개관
    - 2. 규제영향분석과의 관계
    - 3. 법안비용추계와의 관계
    - 4. 성별영향평가와의 관계
    - 5. 부패영향평가와의 관계
  - V. 결론
- 

## I. 서론

그 동안 입법영향평가제도에 관하여 국내외적으로 많은 연구가 이루어져 왔고, 독일 등 유럽의 다수 국가에서는 실제로 제도가 도입되어 시행되고 있다.

모든 입법의 목적은 좋은 법(good law, Gutes Gesetz)을 만들어 국민의 권익을 최대한 보장하고 국가와 사회의 안정과 발전을 도모하는데 있다. 좋은 법이 무엇인가에 대하여는 가치관이나 이념에 따라 다를 것이지만 일반적으로 말한다면 헌법정신을 구현하여 국민의 권리를 최대한 보호하고 다양한 이해관계를 잘 조화하며 국가경쟁력을 높일 수 있는 법을 좋은 법이라고 할 수 있을 것이다. 좋은 법은 사회공동체를 구성하는 각 주체가 자율적인 질서를 형성할 수 있도록 틀을 제공하는 것으로 좋은 법을 만들기 위해서는 사회 구성원 모두의 협력이

필수적이다. 법은 개인과 공공의 이익을 비교형량하여 제정되어야 하며, 사회전체 차원에서 서로 충돌하는 가치와 이익을 균형있게 조정하는 역할을 수행하여야 한다.

오늘날 우리나라를 비롯한 각국의 입법현실을 보면, 사회의 전문화·다양화로 국가의 역할이 확대됨에 따라 국민의 권익보호와 함께 국민생활에 대한 규제가 늘어나고 이에 따른 입법수요의 증가로 사회전반에 걸쳐 많은 입법이 이루어지고 있다. 그 결과 법치주의를 실현하기 위한 다양한 입법이 제정되는 한편, 입법의 홍수 또는 과잉입법이라고 표현될 정도로 지나친 규제입법, 실생활을 제대로 반영하지 못하는 입법, 이익단체의 입장을 대변하는 입법, 국민생활을 불편하게 하고 기업활동을 저해하는 입법이 늘어나 사회전체 차원에서 서로 충돌하는 가치와 이익을 균형있게 조정해야 하는 법의 본래의 역할을 제대로 수행하지 못하는 사례가 자주 발생하고 있다. 입법이 원래 의도한 효과를 달성하지 못하고 입법자가 당초 예상하지 못한 결과나 부작용이 발생하기도 하며, 예산을 고려하지 않은 입법으로 인하여 국가에 과도한 재정적 부담을 초래하는 경우도 있다. 이처럼 과잉입법과 졸속입법 때문에 법령의 효과성·수용성과 규범성이 떨어져 입법에 대한 불신과 위기현상이 나타나고 있다.

입법영향평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation of Legislative Impact)는 이러한 입법환경의 변화에 대응하여 효율적인 입법활동을 지원함으로써 좋은 법을 만들기 위하여 고안된 사회과학적 방법론으로서 입법과정에서 입법이 국민이나 사회에 미치는 다양한 영향과 비용을 비롯하여 법령의 실효성과 부작용 등을 입법초기단계부터 객관적으로 측정하여 평가·분석하는 시스템으로서 입법의 효율성 및 공정성을 도모하기 위한 유용한 도구이다. 입법영향평가는 법의 효과성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학 등의 기법을 입법에 적용하여 입법의 효과에 관하여 과학적·객관적으로 분석할 수 있다. 입법자는 입법영향평가를 통하여 사회집단의 다양한 의사를 파악할 수 있으므로 입법영향평가를 체계적으로 시행할 경우 입법의 과학성·민주성 및 정당성을 확보하여 국민의 신뢰를 확보하는데 기여할 수 있다.

독일·프랑스·스위스 등 유럽 각국에서는 10여년 이상 입법영향평가제도를 도

입하여 시행하고 있고, 미국에서는 규제영향분석제도(Regulatory Impact Analysis 또는 Regulatory Impact Assessment)를 도입하여 운영하고 있다. 대륙법계에서 실시하고 입법영향평가제도와 미국에서 실시하고 있는 규제영향분석제도가 도입된 중요한 이유는 과도한 입법과 불필요한 규제를 예방하고 억제하여 보다 나은 법(better law)과 보다 적은 규제(less regulation)를 실현하기 위한 것이다.

우리나라도 불필요한 규제를 줄이고 국민생활에 불편을 주지 않는 좋은 법을 만들기 위하여 다양한 노력을 해 왔는데 그 일환으로 규제영향분석, 법안비용추계, 성별영향평가, 부패영향평가 등 입법과 관련되는 각종 평가제도를 도입하여 시행하고 있다. 그러나 이러한 평가제도는 특정분야에 국한된 평가로서 소관 부처별로 독자적으로 수행하고 있어 상호간 관계를 파악하기 힘들어 평가제도 상호간에 연계성이 떨어지고, 정부입법과정을 복잡하게 만들어 정책의 법제화를 지연시키며, 평가기준과 평가기법이 체계적으로 개발되지 못하여 유사한 평가항목이나 평가기준을 적용하여 중복적으로 평가하는 등 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 어렵다는 비판을 받고 있다.

이런 점에서 볼 때 우리나라에도 좋은 법을 만들기 위한 방안으로 유럽 각국에서 시행하고 있는 입법영향평가제도를 보다 체계적으로 도입할 필요가 있다. 우리나라는 현재 입법영향평가제도를 체계적으로 시행하고 있지 않지만 학계와 연구기관 등에서 활발한 연구가 진행되고 있고, 정부입법정책을 총괄하는 법제처에서도 제도도입에 관한 정책연구를 하는 등 입법영향평가의 제도화에 대한 관심이 늘어나고 있다. 입법영향평가제도의 전반적 도입은 우리나라의 입법과정에 중대한 변화를 가져오는 것이고 각 부처의 권한문제와 이해관계가 첨예하게 대립될 수 있는 사안이기 때문에 입법과정의 전반적 개선문제와 함께 연구·논의되어야 하며 행정부 내의 합의는 물론 국회와 일반국민의 사회적 합의와 동의가 필요한 사항이므로 충분한 논의를 거쳐 도입해야 할 것이다.

입법영향평가제도를 도입하기 위한 중요한 전제조건 중 하나로 그 명칭이나 개념이 보다 명확하게 정립되어야 하는데 우리나라에서는 이에 대한 용어가 ‘입법영향평가’, ‘입법평가’, ‘입법영향분석’ 등으로 다양하게 사용되고 있고, 입법영향평가의 개념에 대한 견해가 다양하게 제기되고 있으며, 이미 시행중인 규제

영향분석과 차이점이 무엇인지에 대하여 명확하게 규명되어 있지 않은 실정이다.

이 글은 이에 대한 현황과 문제점을 살펴보고 필자의 견해를 제시함으로써 우리나라에서의 입법영향평가에 관한 용어 사용의 문제와 개념정립 문제에 대한 논의의 단서를 제공하고자 하는데 그 목적이 있다.

## II. ‘입법평가’라는 명칭의 문제점과 제안

### 1. ‘입법평가’라는 용어의 사용연혁

입법과 관련되는 평가에 관한 용어로 현재 우리나라에서는 ‘입법영향평가’, ‘입법평가’ 또는 ‘입법영향분석’이라는 용어가 함께 사용되고 있으나 ‘입법평가’라는 용어가 널리 사용되고 있다.<sup>1)</sup>

우리나라에서 ‘입법평가’라는 용어가 사용되기 시작한 시점이나 그 용어를 사용한 이유에 대하여는 명확하게 설명되어 있는 글이나 논문이 없는 실정이다. 필자가 조사한 바로는 입법평가라는 용어가 국내의 논문에 처음 사용된 것은 한국법제연구원의 박영도 박사가 법제처에서 발간하는 월간법제 2002년 3월호에 「입법평가제도에 관한 연구」라는 논문을 발표한 것이 처음이 아닌가 한다. 박영도 박사는 이 논문에서 ‘입법평가제도’를 소개하고 있는데 이는 스위스에서 주로 사용하고 있는 용어인 Gesetzevaluation(법률평가)을 입법평가로 번역한

---

1) 입법영향평가연구를 체계적으로 수행하고 있는 한국법제연구원에서는 2007년에 ‘입법평가연구센터’라는 명칭으로 입법영향평가를 체계적으로 연구하는 조직을 설치하고 있고, 발간하는 연구보고서에 ‘입법평가’라는 용어를 사용하고 있다. 한편 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하고 있는 문헌으로는 박균성·김재광, 프랑스의 입법영향평가 제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007; 신옥주, 독일의 성별입법영향평가 고찰, 입법평가연구 창간호, 2009.6; 정창화, 입법영향평가제도(GFA)에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석 기법을 중심으로, 유럽연구, 제25권제2호, 2007.8. 등 다수 논문과 보고서가 있다. 한편 국회에서는 ‘입법영향분석’이라는 용어를 사용하고 있다. 2010년 입법영향분석TF활동보고서, 국회입법조사처, 2011.4 등 참조.

것으로 생각된다. 박영도 박사는 이 논문에서 입법평가제도의 취지를 과학기술 시대에 있어서 생활관계의 복잡화의 결과 국민의 모든 생활영역에서 지나친 법화가 촉진되며, 그 결과 법의 실효성, 법의 수용도 및 법의 지도성 저하 등을 우려하면서 법화의 원인 및 결과를 법정정책적 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법의 질을 높이려는 하나의 제도로서 소개하고 있다.<sup>2)</sup> 박영도 박사는 같은 논문에서 독일에서 사용하고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)라는 용어도 역시 입법평가라는 용어로 번역하여 소개하고 있다.<sup>3)</sup>

이후 법제처의 신상환 국장(당시 법제관)이 월간법제 2002년 12월호에 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」라는 논문을 발표하였는데 신상환 국장은 이 논문에서 박영도 박사와 마찬가지로 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung을 입법평가라는 용어로 번역하여 소개하고 있다.<sup>4)</sup>

이 시기를 전후하여 몇몇 학자들이 논문이나 연구보고서를 통하여 독일, 스위스, 오스트리아 등 유럽 각국의 입법영향평가제도를 우리나라에 소개할 즈음에는 입법영향평가제도는 다양한 용어로 번역되어 우리나라에 소개되었다.

2002년 11월에 법제처가 한국공법학회에 의뢰하여 박균성 교수가 연구책임자로 보고서를 작성한 「국민권익향상을 위한 법제기능개선방안」에서는 프랑스의 입법절차를 소개하면서 ‘법령안영향평가’라는 용어를 사용하고 있고,<sup>5)</sup> 독일의 입법과정을 소개하면서 Gesetzesfolgenabschätzung을 ‘법령영향평가’로 번역하여 소개하고 있다.<sup>6)</sup>

독일의 Gesetzesfolgenabschätzung이 우리나라에서 입법평가로 번역되어 널리 사용되기 시작한 계기는 2007년 정부가 출연한 국책연구기관인 한국법제연

2) 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 월간 법제, 2002.3. 19면.

3) 박영도, 위의 논문, 27면.

4) 신상환, 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제, 월간 법제, 2002.12. 46-47면.

5) 박균성의 3인, 국민권익향상을 위한 법제기능개선방안, 2002.11, 22-28면.

6) 박균성의 3인, 앞의 연구보고서, 49면.

구원이 입법평가연구센터를 설치하고 매년 수십 종의 연구보고서를 발간하면서 보고서 명칭에 입법평가라는 용어를 통일적으로 사용하면서 부터인 것으로 파악된다.

## 2. 용어에 관한 학계의 견해

현재 우리나라에서 사용되고 있는 ‘입법영향평가’ 또는 ‘입법평가’라는 용어는 앞에서 본 바와 같이 독일에서 사용되고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung<sup>7)</sup> 또는 스위스에서 주로 사용되고 있는 Gesetzesevaluation<sup>8)</sup>을 번역한 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

독일에서 사용되는 Gesetzesfolgenabschätzung은 Gesetz(법률), Folge(결과, 효과), Abschätzung(평가, 견적, 예측)의 합성어로서 이를 우리말로 직역하면 ‘법률결과의 평가’ 또는 ‘법률결과의 예측’이 된다.<sup>10)</sup> Gesetzesfolgenabschätzung의 의미를 정확히 파악하면서 우리말의 적합한 용어를 찾는다면 ‘법률결과의 예측·평가’라고 사용하는 것이 정확할 것이라고 하면서 이 용어를 사용하고 있는 학자도 있다.<sup>11)</sup> ‘법률(안) 결과예측과 평가’라는 용어를 사용하고 있는 경우도 있다.<sup>12)</sup>

그 외에 프랑스의 étude d'impact<sup>13)</sup>를 영향평가 또는 입법영향평가로 번역하여 사용하기도 하는 등 입법영향평가에 관련된 외국제도의 번역시 학자들 간에

---

7) Gesetzesfolgenabschätzung이라는 용어는 공학분야에서 사용하는 기술영향평가(Technikfolgenabschätzung)기법을 입법영향평가에 적용하려는 시도에서 사용되기 시작했다고 한다. Böhret, Carl, Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?, in: Festschrift für Blümel, Berlin 1999, S. 53.

8) Gesetzesevaluation을 우리말로 직역하면 법률평가가 될 것이다.

9) 최윤철·홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005, 16~18면.

10) 이 논문에서는 독일어 Gesetzesfolgenabschätzung의 우리말 직역으로서 ‘법률결과의 평가’를 사용하기로 한다.

11) 최윤철·홍완식, 위의 연구보고서, 28, 33면; 최윤철, 입법자의 법률하자제거의무, 법조, 561호, 2003.6.

12) 최윤철, 입법영향의 예측과 평가에 관한 연구, 입법평가연구, 제2호, 2010.3, 38면 이하.

13) 프랑스의 입법영향평가 관련제도인 étude d'impact는 직역하면 영어로는 impact study이고 우리말로로는 영향연구이다.



통일성이 결여되어 있고, 같은 학자라도 논문에 따라 그 때 그 때 다른 용어로 번역하여 사용하고 있는 실정이다.

현재 우리나라에 유럽의 입법영향평가제도로서 주로 소개되고 있는 제도는 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)인바, 이를 우리나라 말로 ‘입법평가’로 번역하여 사용하는 것이 타당한가에 대하여는 지금까지 논의가 거의 제기되지 않았는데 건국대 최윤철 교수가 이에 대한 견해를 제시한 바 있다.

최윤철 교수는 우리나라에서 통용되고 있는 ‘입법평가’의 개념은 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)보다 더 포괄적이라고 하면서 양자의 개념을 구별해야 한다고 주장하고 있다. 최윤철 교수의 견해에 의하면 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung의 의미는 ‘어떤 구체적 사안에 관해 법률제정의 동기가 발견되면 법률제정을 둘러싼 다양한 실태조사 및 전문가와 해당 이해관계자 등의 의견 등을 종합하여 법률제정의 방향으로 진행할 것인가를 결정하고, 법률제정을 통하여 해결할 것으로 결정되면 입법자가 구체적인 법률안 작성 과정에 들어가서 법률안을 완성하고 제정하며, 법률이 제정되어 공포·시행되면 법률제정 초기단계의 상황에 대하여 법률제정을 통하여 입법자가 달성하려고 했던 목표가 달성되었는지 여부에 대한 평가를 구체적인 법률과 현실사이에서의 비교·평가를 한 뒤 그 평가결과를 바탕으로 입법자가 그 다음 단계에서 취해야 할 행동을 결정하는 일련의 과정을 나타내는 것’<sup>14)</sup>이므로 Gesetzesfolgenabschätzung은 그 본래의 의미에 맞게 ‘법률결과의 평가’, 즉 법률자체에 대한 평가로 이해한다.

한편 최윤철 교수는 ‘입법평가’라는 용어는 법률자체에 대한 평가뿐만 아니라 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가를 모두 포괄하는 가장 넓은 의미를 가진 것으로 파악한다. 그러므로 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung와 입법평가의 개념은 서로 다른 것이므로 양자를 구분하여 사용하는 것이 적절하다고 주장한다.<sup>15)</sup> 그러면서도 다른 논문에서는 우리나라에서 통용되고 있는 ‘입법평가’

14) Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden, 2001.

의 내용이 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung의 번역인 ‘법률결과의 예측·평가’를 의미하는 것으로 이미 폭넓게 사용되고 있고 그 용어사용에 있어 혼란이 적기 때문에 용어를 새로이 쓰자고 주장하는 것은 큰 의미를 가지지 않는다고 하고 있다.<sup>16)</sup>

홍준형 교수도 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)와 우리나라에서 통용되는 입법평가의 개념을 구분해야 한다고 주장한다.<sup>17)</sup> 홍준형 교수에 의하면 우리나라에서 일반적으로 사용되고 있는 ‘입법평가’는 법률제정을 둘러싼 제반사항 전체를 막연하게 포괄적으로 평가대상으로 하고 있지만, 1980년대 이후 대두된 입법위기에 대응하여 1990년대 후반에 등장한 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)는 평가의 대상·방법·목표가 처음부터 구체적으로 정해져 있고 입법자 내지 평가자는 성취하고자 하는 목표를 기준으로 평가대상에 대한 체계적인 검토를 하는 형태로 되어 있기 때문에 양자는 구분되어야 한다고 한다.

국회 차원에서 입법영향평가제도를 연구하고 있는 국회입법조사처에서는 입법영향분석이라는 용어를 사용하고 있는데 이는 현재 통용되는 입법영향평가 또는 입법평가라는 명칭에서 평가(evaluation 또는 assessment)라는 용어가 피평가자의 거부감을 초래할 수 있기 때문에 국회입법조사처에서는 보다 중립적인 용어인 ‘입법영향분석’이라는 명칭을 사용한다고 설명하고 있다.<sup>18)</sup>

### 3. ‘입법영향평가’라는 명칭의 타당성과 필요성

‘입법평가’라는 용어의 의미는 그 문언대로 법률자체에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가 등 법률제정을 둘러싼 제반사항 전체를 포괄

15) 최윤철, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구 제33집 제3호, 2005.5, 3~4면.

16) 최윤철, 입법평가의 제도화 방안, 월간법제, 2006.5, 6면, 주2).

17) 홍준형, 입법평가 법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006, 4면.

18) 김 준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 국회입법과정의 내실화와 입법영향분석 세미나자료집, 국회입법조사처, 2010.12.21, 40면.

적으로 평가대상으로 하고 있는 것을 의미하는 것으로 보는 최윤철 교수와 홍준형 교수의 견해가 타당하다고 생각된다. 반면에 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)은 특정한 법령 그 자체에 대한 평가로서 평가의 대상·방법·목표가 처음부터 구체적으로 정해져 있고 평가자는 당해 법령안 또는 당해 법령이 달성하고자 하는 목표를 기준으로 평가대상에 대하여 과학적이고 객관적인 관점에서 평가를 하여 좋은 법이 만들어 지도록 하려는 것이므로 입법평가의 개념과 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)의 개념은 양자를 구분하여 사용하는 것이 타당하다고 할 것이다.<sup>19)</sup>

이런 점에서 볼 때 ‘법률결과의 평가’를 의미하는 Gesetzesfolgenabschätzung이라는 용어를 우리나라에서 ‘입법평가’라는 용어로 번역하여 사용하고 있는 것은 용어사용에 있어 개념상 혼란을 초래하고 불필요한 오해를 야기시킬 수 있으므로 타당하지 않은 용어의 사용이라고 생각한다.

‘입법평가’라는 용어는 당해 입법으로 인한 영향뿐만 아니라 입법자 및 입법 과정에 대한 평가 등 법령제정과 관련된 모든 부분에 대한 포괄적인 평가를 포함하는 것으로 해석되는 용어이고, 입법권을 가진 국회의 권한을 침해하거나 제약한다는 오해를 야기하여 입법영향평가제도의 도입에 지장을 초래할 수 있는 용어이기 때문이다.

입법영향평가제도는 입법과정상의 모든 문제점을 평가하려는 것이 제도의 목적이 아니라, 특정한 입법으로 인하여 발생하는 영향과 결과를 평가하려는 것이 그 목적이다. 이런 의미에서 ‘입법평가’라는 용어보다는 ‘입법영향평가’라는 용어가 제도의 본질과 취지를 보다 정확하게 나타내는 표현이라고 생각한다.

독일의 Gesetzesfolgenabschätzung은 문언대로 번역하면 ‘법률결과의 평가’이므로 그 대상이 법률에 한정되는 것처럼 보이지만 독일의 입법영향평가는 실제로는 법률뿐만 아니라 하위법령도 그 대상으로 하고 있다. 그러므로 Gesetzesfolgenabschätzung의 우리말 번역도 ‘법률결과의 평가’보다는 법률과 하위법령을 포괄하는 의미로 ‘입법영향평가’로 번역하여 사용하는 것이 실제적

19) 홍준형, 앞의 연구보고서, 4면.

의미에 더 부합하는 것이라고 할 수 있다. 입법학에서의 ‘입법’은 널리 국가의 법현상의 정립을 의미하며 법규범의 형식이나 그 내용을 묻지 아니하므로 법률은 물론 대통령령·총리령·부령 등의 하위법령도 포함하는 개념이기 때문이다.

위에서 살펴본 점들을 종합해 볼 때 우리나라에서 앞으로 도입하고자 하는 입법관련 평가제도는 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung과 마찬가지로 특정한 입법의 개정 또는 제정의 결과 나타나는 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적·문화적·환경적 효과 등을 평가하고자 하는 것이므로 이에 대하여 특정한 법령에 대한 평가뿐만 아니라 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가등 입법에 관한 전반적인 사항을 평가하는 것을 의미하는 ‘입법평가’라는 용어를 사용하는 것은 타당하지 않다고 생각하며, 제도의 취지를 보다 정확하게 나타내는 용어인 ‘입법영향평가’라는 명칭을 사용하는 것이 타당하다고 생각한다.

한편 영미권의 Regulatory Impact Analysis(규제영향분석) 또는 Regulatory Impact Assessment(규제영향평가)를 우리나라에서 ‘입법평가’로 번역하여 사용하고 있는 것으로 보는 견해가 있다.<sup>20)</sup> 그러나 영미의 Regulatory Impact Analysis 또는 Regulatory Impact Assessment는 2000년대 초에 우리나라에 입법영향평가제도가 소개되기 전부터인 1990년대에 ‘규제영향평가’ 또는 ‘규제영향분석’으로 번역되어 사용되어 왔고, 후술하는 바와 같이 입법영향평가와는 그 내용이나 평가대상이 유사한 점도 많지만 다른 점도 있기 때문에 이것이 ‘입법평가’로 번역되어 사용되고 있다고 보는 것은 타당하지 않다고 생각한다.

---

20) 최윤철·홍완식, 앞의 연구보고서, 18면. 한편, 독일의 Böhret교수와 Konzendorf박사도 독일의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’을 영미의 ‘Regulatory Impact Assessment’와 같은 개념으로 소개하고 있다. Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RIA) - Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004.

### Ⅲ. 입법영향평가의 개념

#### 1. 입법영향평가에서의 ‘입법’의 개념

입법영향평가의 개념에 관하여 논하기 전에 먼저 입법영향평가에서 말하는 ‘입법’의 의미가 무엇인지 분명히 해둘 필요가 있다. 이는 입법영향평가의 대상이 무엇인지를 확정하기 위하여 필수적인 일이기 때문이다.

헌법학에서는 헌법 제40조의 “입법권은 국회에 속한다”는 규정의 해석과 관련하여 입법의 개념에 관하여 논하고 있다. 입법의 개념에 관한 학설을 살펴보면 국가기관이 일반적이고 추상적인 성문의 법규범을 정립하는 작용이라고 하는 실질적 입법개념설, 국회가 형식적 의미의 법률을 제정하는 작용이라고 하는 형식적 입법개념설, 양립설 내지 절충설 등으로 나뉜다.

입법영향평가에서의 입법의 개념은 헌법학에서 논의되고 있는 입법의 개념과는 달리 입법을 정책결정 및 정책집행의 수단으로 파악하는 입장에서 정립해야 할 것이다. 입법학에서의 입법은 널리 국가의 법현상의 정립을 의미하며 법규범의 형식이나 그 내용을 묻지 아니한다.<sup>21)</sup>

이런 관점에서 입법영향평가에서의 ‘입법’을 정의하면 대의민주주의 체제하에서 국회나 지방의회 또는 그 위임을 받은 국가기관에 의하여 국민 또는 주민들의 의사로 간주되는 법규범을 정립하는 행위를 의미한다고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 이런 의미의 입법에는 법률은 물론 시행령, 시행규칙, 조례, 규칙, 예규 등 행정규칙과 조약까지 모두 포함된다. 즉 입법영향평가를 함에 있어서 이들이 모두 평가대상에 포함될 수 있는 것이다. 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)에서도 평가대상이 법률뿐만 아니라 하위법령도 포함되기 때문에 이를 문언 그대로의 의미인 ‘법률영향평가’로 번역하는 것보다는 ‘입법영향평가’로 번역하는 것이 타당하다고 함은 이미 설명한 바와 같다.

21) 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 58면.

22) 한상희, 입법학: 우리의 과제와 방향, 입법학연구, 제1집, 2000, 16면.

## 2. 입법영향평가의 개념

입법영향평가의 개념에 관하여는 학자마다 다양한 견해를 제시하고 있다. 입법의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하여 입법목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 목적으로 한다거나, 법령을 제정 또는 개정할 때에 그 입법이 국가나 사회에 미치는 영향이나 효과 등을 측정하여 입법이 타당한지를 사전에 평가함으로써 보다 실현성 있고 효율적인 법령의 제·개정을 위한 제도라고 하여 사전평가를 중시하는 견해,<sup>23)</sup> 법령안의 입안시 입법과정에서부터 그 법령안이 국가나 사회에 미칠 영향을 사전에 과학적이고 객관적인 방법을 통해 다양한 측면에서 종합적으로 분석하여 그 결과를 입법에 반영하고, 법령이 제정된 후 그 집행을 통하여 실제 나타난 결과를 사후에 평가하여 실효성이 적거나 비현실적인 법령의 정비 필요성을 판단하여 입법에 다시 반영하는 것이라고 하여 사전평가 및 사후평가를 모두 포함하는 것으로 보는 견해,<sup>24)</sup> 법률이 시행된 후 법률제정을 통해 입법자가 달성하려고 했던 목표가 달성되었는지 여부에 대한 평가를 구체적인 법률과 현실사이에서 비교·평가를 한 뒤 그 평가결과를 바탕으로 입법자가 다음 단계에서 취해야 할 행동을 결정하는 일련의 과정이라고 하여 사후평가에 중점을 두는 견해,<sup>25)</sup> 입법영향평가의 대상과 범위에 따라 최광의·광의·협의·최협의의 개념으로 구분하는 견해<sup>26)</sup> 등 다양

23) 박균성·김재광, 앞의 연구보고서, 39면; 박진현, 법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운용과 과제, 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 15면.

24) 김대희·강현철·류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 20면; 임명현, 법안비용추계제도의 운용과 과제, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 38면.

25) 홍준형, 앞의 연구보고서, 5면.

26) 최윤철·홍완식, 앞의 연구보고서, 18-19면, 이 견해에 의하면 최광의의 입법영향평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가를 의미하고, 광의는 법규에 대한 평가를 포함하여 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 의미하며, 협의는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가를 의미하며, 최협의는 해당 법규만 평가대상으로 하는 것을 말하는데, 이중 협의의 개념이 타당하다고 한다. 즉 입법영향평가는 법규를 그 평가의 직접대상으로 하여, 법규의 제정자, 법규제정과정, 여러 영역에의 영향에 대한 평가를 하여 보다 나은

한 견해가 있다.

입법영향평가의 개념을 정의하는데 있어 쟁점이 될 수 있는 부분을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 입법영향평가의 대상이 특정한 법령자체에 대한 평가에 한정되는 것인지 또는 특정한 법령자체에 대한 평가는 물론 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가를 포괄하는 것인지에 관한 것이다. 우리나라에서 도입하고자 하는 입법영향평가는 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)과 마찬가지로 특정한 법령자체에 대한 평가를 하는 제도로 보는 것이 타당하다고 할 것이다. 입법영향평가를 특정한 법령자체에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가를 모두 포괄하는 것으로 보게 되면 그 범위가 너무 넓어져 입법영향평가제도가 실효성있는 제도로서의 기능을 할 수 없게 될 것이다.<sup>27)</sup>

둘째, 입법영향평가는 사전평가와 사후평가를 모두 포함하는 것인지 여부와 모두 포함한다면 사전평가와 사후평가중 어느 것이 중심이 되는 것인지 여부이다. 입법영향평가에 사전평가(병행평가 포함)와 사후평가가 모두 포함된다는데 관하여는 학자들 간에 이견이 없는 것으로 보인다. 다만, 입법영향평가를 제도화하여 실시하는 경우에 사전평가를 중심으로 실시할 것인지 사후평가를 먼저 실시할 것인지에 관하여는 견해가 엇갈리고 있다.

입법영향평가제도를 도입함에 있어 사후평가를 먼저 도입해야 한다는 견해에 의하면, 우리나라에는 이미 입법과정에서 규제영향분석 등 각종 입법영향평가 관련제도들이 도입되어 실시되고 있고 사전평가에 준하는 결과를 얻고 있으므로, 이러한 현실을 고려하여 입법영향평가제도는 일단 사후평가를 중심으로 도입하는 것이 바람직하다고 주장한다.<sup>28)</sup> 이 견해는 사후평가를 먼저 제도화하여

---

법규를 산출해 나가는 일련의 과정을 입법영향평가로 정의하고 있다.

27) 최윤철 교수는 ‘입법평가’라는 용어는 특정한 법령 자체에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가를 모두 포괄하는 개념이라고 하면서 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)와 구별하고 있다. 최윤철, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구 제33집 제3호, 2005.5, 3-4면 참조.

28) 홍준형, 앞의 연구보고서, 64면.

실시하고 나중에 사전평가를 정비하여 실시하자는 주장이므로 단계적 도입방안의 일종이라고 할 수 있다. 스위스의 경우에도 사후평가 중심으로 입법영향평가 제도가 정착된 사례가 있고, 법제처에서도 법령정비사업을 발전시켜 사후평가제도를 우선 도입하려는 방안을 제시하고 있다.<sup>29)</sup>

입법영향평가는 그 목적이 기본적으로 입법의 영향을 미리 예측하기 위하여 고안된 제도이므로 법령안의 초안이 검토되는 단계에서 행하는 사전평가가 핵심이라고 할 것이다. 따라서 입법영향평가를 제도화하는 때에는 사전평가를 먼저 도입해야 할 것이고, 전문가와 전담조직이 제대로 확보된다면 사전평가와 사후평가를 병행하여 도입할 수도 있을 것이다.

이런 점들을 고려하여 입법영향평가의 개념을 정의한다면, 입법영향평가는 ‘특정한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 국가나 사회에 미칠 법적·행정적·사회적·경제적·예산적 영향과 그에 따른 부수적 영향을 사전과 사후에 과학적·체계적으로 분석·평가하여 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 지원하는 제도’를 말한다고 할 수 있을 것이다. 또한 입법영향평가는 규범적 평가는 물론 비용편익분석 등과 같은 법사회학, 법경제학 등의 기법을 입법에 포섭하여 입법행위의 실시와 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것으로 학제간 연구방법론의 도움을 받아 복합적이고 다차원적으로 파악하고 평가하는 일련의 과정이라고 할 것이다.<sup>30)</sup>

위의 개념 정의에 기초하여 입법영향평가의 개념을 구성하고 있는 요소를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 입법영향평가는 원칙적으로 입법(법령안 또는 현행법령)을 평가의 대상으로 한다. 이 점에서 입법영향평가는 정책을 평가대상으로 하는 정책평가와 구별된다. 또한 입법영향평가는 입법자의 입법수행능력이나 과정에 대한 평가를 포함하지 않는다. 헌법상 독립기관의 지위를 가지는 국회의원에 대하여 입법수행능력이나 입법과정에 대한 평가결과의 구속력을 원칙적으로 인정할 수 없기

29) 법제처, 국민불편법령개폐백서, 2010.12, 267~275면 참조.

30) 최윤철, 입법평가제도의 도입을 위한 전제조건, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료집, 2007, 231면.



때문이다. 입법영향평가는 특정한 입법에 대한 평가를 원칙으로 하되, 당해입법과 관련되는 입법과정의 합리성과 적정성 등에 대한 평가를 수반할 수는 있을 것이다.<sup>31)</sup>

둘째, 입법영향평가는 입법의 ‘영향(impact)’을 평가한다. 입법영향평가의 대상이 되는 ‘영향’은 각 국가의 여건과 관심에 따라 그 강조점이 다소 다르지만, 일반적으로 당해 입법이 이루어짐으로써 끼칠 법적·행정적·사회적·경제적·예산적 영향을 과학적·체계적으로 분석하는 것을 목적으로 하는 것이다.

셋째, 입법영향평가는 입법의 영향을 사전과 사후에 평가한다. 즉 입법영향평가는 사전평가(병행평가 포함)와 사후평가를 모두 포괄한다.

넷째, 입법영향평가는 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 입법자의 입법에 관한 결정을 지원하는 제도이며 입법권을 대체하는 것이 아니다. 입법영향평가는 입법자의 입법판단을 대신할 수 있는 것은 아니다. 입법영향평가기관이 작성한 영향평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료로서 기능을 할 뿐이고 입법자가 그 내용에 구속을 받는 것은 아니다. 유럽연합(EU)의 영향평가 가이드라인은 이 점을 강조하여 입법영향평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아니라는 점을 명시하고 있다.<sup>32)</sup>

한편 ‘입법평가’의 개념은 연구목적이나 연구관점에 따라 다양하며 아직까지 ‘입법평가’에 대한 용어와 개념이 명확하게 정립되어 있지 않으므로 향후 이를 제도화하기 위해서는 기존의 규제영향분석제도와의 관계 등에 대한 연구와 함께 ‘입법평가’의 개념 정립이 필요하다는 견해가 있다.<sup>33)</sup> 이는 앞에서 본 바와 같이 독일 등 유럽 각국에서 시행하고 있는 평가제도를 우리나라에 소개하면서 용어의 사용이나 평가의 범위나 방법 등에 관하여 다양한 견해가 제시되고 있기 때문에 제기되는 문제라고 생각된다. 한편으로는 우리나라에 제도소개를 함에

31) 최윤철·홍완식, 앞의 연구보고서, 19면.

32) European Union, Impact Assessment Guidelines, January 15, 2009, Part I: Impact Assessment Basics and Procedures(“Impact Assessment is an aid to decision-making, not a substitute for political judgement.”).

33) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 9면.

있어서 ‘입법평가’라는 용어로 번역하여 사용함으로써 생기는 평가범위의 포괄성과 불명확성에서 야기되는 문제라고도 생각된다.

‘입법평가’라는 용어대신 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하고 이의 개념을 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 평가)의 개념과 같이 특정 법령안이나 법령 그 자체와 그에 부수되는 것에 대한 영향평가를 하는 것으로 정의한다면 기본적인 개념정립에 큰 문제는 없을 것으로 생각한다. 유럽 각국의 입법영향평가제도와 영미법 계통의 규제영향분석제도의 차이점에 관하여는 이를 동일한 제도라고 보는 견해와 다른 제도라고 보는 견해가 있는데 이에 관하여는 후술한다.

입법영향평가제도가 입법자의 입법권을 제약할 수 있는 제도라는 오해를 피하기 위하여 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하지 않고 가치중립적인 입장에서 ‘입법영향분석’이라는 용어를 채택하고 있는 국회입법조사처에서도 입법영향분석의 개념을 ‘법률안이나 법률이 국가와 사회, 개인에게 미치는 직간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 예측·분석·평가하는 것을 말한다’고 하여 입법영향평가의 개념과 같이 특정한 법률을 대상으로 한다는 점을 명시하고 있다.<sup>34)</sup> 다만, 국회는 입법영향분석의 대상을 의원제안 법률안을 주 대상으로 하고 있다는 점에서 행정부에서 발의하는 정부입법안을 주 대상으로 상정하고 있는 이 글에서의 입법영향평가와는 차이점이 있다고 할 수 있다.

## IV. 입법영향평가제도와 다른 제도와의 관계

### 1. 개 관

현재 우리나라에는 독일이나 스위스 등 유럽 여러 나라에서 시행하고 있는 입법영향평가제도를 체계적으로 도입하지 않고 있다. 그러나 각 부문별로 입법과 관련된 영향평가제도가 도입되어 시행되고 있는데 이러한 제도로는 규제영향분

---

34) 김 준, 앞의 논문, 39면.

석, 법안비용추계, 성별영향평가, 부패영향평가 등이 있다. 이들 입법관련 기존 평가제도는 넓은 의미에서 입법영향평가제도의 한 부분이라고 할 수 있다. 앞으로 우리나라에 종합적인 통합입법영향평가제도(Integrated Evaluation of Legislative Impact)<sup>35)</sup>가 도입되는 경우 이들 각 평가제도는 통합입법영향평가제도의 한 부분으로 흡수되어 그 기능을 하면 될 것이다. 앞으로 도입논의가 되고 있는 인권영향평가나 저출산·고령화영향평가도 마찬가지로 통합입법영향평가의 한 부분이 될 것이다.

그 밖에 현재 우리나라에는 구체적인 정책이나 사업에 대한 평가인 환경영향평가, 교통영향분석, 건강영향평가, 인구영향평가, 사전재해영향성검토, 갈등영향분석, 정책통계기반평가, 개인정보영향평가제도<sup>36)</sup> 등 다양한 평가제도가 도입되어 있다.

환경영향평가 등 각종 정책이나 사업에 대한 평가는 구체적인 정책 또는 계획이 실제로 시행되었을 때를 가정하고 그에 대한 영향을 사전에 평가하여 최적의 결정을 하도록 하는데 그 목적이 있다. 그런 의미에서는 입법영향평가에서의 사전평가와 유사한 성격을 가진다고 할 수 있다. 입법영향평가에 있어서 사전평가도 법령이 제·개정되어 시행되었을 때 나타날 수 있는 영향을 미리 예측하고 예상되는 부작용 등을 최소화하거나 입법여부를 판단하게 하여 주는 기능을 하기 때문이다.

입법영향평가는 일반적 효력과 추상적 효력을 가지는 법령을 그 대상으로 하는 것이고, 환경영향평가 등은 법령에 근거하여 수행되는 구체적인 정책과 계획을 대상으로 평가를 하는 것이므로 입법영향평가는 다른 영향평가를 모두 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 입법영향평가는 정책이나 계획을 집행하는 근거

35) 통합입법영향평가제도와 그 도입방안에 관한 구체적 내용은 필자의 박사학위 논문 ‘입법영향평가의 제도화에 관한 연구’ 제5장 제4절을 참조.

36) 개인정보보호법은 2011년 3월29일 공포되어 2011년 9월30일부터 시행되었는데, 공공기관의 장은 개인정보파일의 운용으로 인하여 정보주체의 개인정보침해가 우려되는 경우에는 그 위험요인의 분석과 개선사항 도출을 위한 개인정보영향평가를 도입하여 실시하도록 규정하고 있다(동법 제33조).

37) 최윤철·홍완식, 앞의 연구보고서, 20면.

가 되는 법령안이나 현행법령에 대한 평가인 반면, 환경영향평가 등은 이미 제정·시행되고 있는 개별 법률에 근거하여 특정한 정책이나 계획을 수행하기 위하여 특정한 목적과 방법에 의하여 이루어지며, 이들 각종 영향평가의 결과는 구체적인 정책이나 계획의 수행 또는 취소의 타당성 근거를 제공하는 데에 그친다. 이와 같이 입법영향평가는 정책이나 계획의 집행근거가 되는 법령 또는 법령안에 대하여 평가를 하는 점에서 법령에 근거하여 구체적인 정책이나 계획에 대하여 평가를 하는 환경영향평가, 교통영향분석 등에 비하여 상위의 개념이라고 할 수 있다.

## 2. 규제영향분석과의 관계

규제영향분석은 입법영향평가와 가장 유사한 제도라고 할 수 있다. 우리나라는 1998년 행정규제기본법을 제정하여 미국의 Regulatory Impact Analysis와 유사한 규제영향분석제도를 도입하여 시행하고 있다. 이와는 별도로 2000년대 초부터 독일과 스위스 등 대륙법계 국가에서 시행하고 있는 입법영향평가제도가 우리나라에 소개되기 시작했다. 이에 따라 규제영향분석제도와 입법영향평가제도가 어떤 차이가 있는지에 관하여 논란이 제기되고 있다.

대륙법계 국가의 입법영향평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해되고 있는 경우가 많으므로 입법영향평가를 제도화하기 위해서는 기존의 규제영향분석제도와와의 관계 등에 대한 연구와 입법영향평가의 개념 정립이 필요하다는 견해가 있다.<sup>38)</sup> 이 견해와 같이 양자가 같은 제도인지 다르다면 그 차이점이 구체적으로 무엇인지에 관하여는 앞으로 보다 깊은 연구가 필요하다고 생각한다. 그러나 양자는 여러 가지 면에서 같은 제도라고 보기는 어렵다 할 것이다.

규제영향분석은 규제를 내용으로 하는 법령안에 대하여 비용편익분석기법을 주로 사용하여 영향분석을 하는 반면, 입법영향평가는 규제법령은 물론 복지확대 등 규제를 포함하고 있지 않은 법령도 대상으로 하고, 형평성과 같은 규범적

---

38) 김수용, 앞의 연구보고서, 9면.

요소도 중요한 평가방법으로 사용하고 있는 점에서 차이가 있는 등 양자는 그 범위, 평가대상, 평가요소 등이 다르기 때문에 여러 측면에서 유사한 점은 많이 있지만 같은 제도로는 볼 수 없다고 할 것이다.

먼저 입법영향평가와 규제영향분석의 유사한 점을 살펴보면 다음과 같다.

우리나라의 행정규제기본법은 규제법정주의를 취하고 있으므로 규제영향분석의 주된 대상은 법령 또는 법령안이 된다. 규제법정주의에 따라 규제는 법률에 근거해야 하므로 규제영향분석은 일응 법령 또는 법령안에 대한 평가라고 할 수 있다. 이런 의미에서 규제영향분석은 입법영향평가에 해당한다고 할 수 있다.

규제영향분석은 법률안의 심사기관인 법제처의 법안심사 전단계(前段階)에서 이루어지는 것이므로 입법영향평가중 사전평가에 해당한다는 견해가 있다.<sup>39)</sup> 입법영향평가를 사전평가와 사후평가의 2단계로 나누는 견해에 의한다면 규제영향분석단계에서 행하는 것은 사전평가에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 입법영향평가를 사전평가, 병행평가, 사후평가의 3단계로 나누는 견해에 따르면 각 부처가 법령안 초안을 마련하여 자체규제영향심사를 한 후 이를 반영하여 부처의 법령안 초안을 작성하기까지의 단계가 사전평가단계라고 해야 할 것이고, 부처의 법령안 초안을 규제심사를 위하여 규제개혁위원회에 회부하는 단계부터는 병행평가단계라고 해야 할 것이다.<sup>40)</sup> 규제개혁위원회가 규제내용의 타당성을 검토·분석하는 측면에서는 법제처의 법령심사와 실질적으로 중복되는 면이 있고 이런 점에서도 법제처의 법령심사와 함께 병행평가에 해당한다고 할 수 있다. 한편 규제개혁위원회는 기존의 규제에 대하여도 규제영향분석을 하여 규제심사를 하는데 이는 사후평가에 해당한다고 볼 수 있다.

규제영향분석은 앞에서 본 바와 같이 사전평가, 병행평가 또는 사후평가의 성격을 모두 지니고 있고, 그 평가기준 또는 평가요소로서 규제의 필요성, 집행가능성, 경쟁에 미치는 영향, 명확성 및 이해가능성, 행정비용, 실효성, 정당성 등을 포함하고 있어 입법영향평가와 유사한 점이 많다. 이런 점 때문에 대륙법계

39) 최윤철·홍완식, 앞의 연구보고서, 103면.

40) 최윤철, 입법평가제도의 도입을 위한 전제조건, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료집, 2007.8.9, 239면.

국가의 입법영향평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 같은 개념으로 이해하고 있는 경우도 있고,<sup>41)</sup> 입법영향평가와 규제영향분석제도와와의 관계 등에 대한 연구와 입법영향평가의 개념정립이 필요하다는 주장이 제기되기도 한다.

입법영향평가와 규제영향분석의 목적은 불필요한 입법과 규제를 줄여 보다 나은 법과 규제를 만듦으로써 국민생활의 편의를 도모한다는 점에서는 제도의 기본적인 취지는 같다고 할 수 있는 것으로 생각된다. 그러나 양자는 평가나 분석대상의 범위가 다르고 평가요소가 서로 다른 제도라는 점에서 차이가 나므로 단순히 같은 제도에 대하여 대륙법계 국가와 영미법계 국가의 용어 사용상의 차이라고 할 수는 없다. 즉 규제영향분석과 입법영향평가는 여러 측면에서 매우 유사한 점은 있지만 그 범위, 평가대상, 평가요소 등이 다르기 때문에 같은 개념으로는 볼 수 없다고 할 것이다.

규제영향분석은 국민에 대한 규제를 하고 있는 법령안 또는 법령에 대한 영향 분석을 하는 반면, 입법영향평가는 규제를 포함하고 있는 법령안과 법령은 물론 규제가 포함되지 않은 법령안과 법령도 모두 평가대상이 된다는 점에서 차이가 있다.<sup>42)</sup>

영미법계 국가의 규제영향분석은 주로 국가경쟁력 강화를 지향하면서 특히 중소기업 등 사업자에 대하여 당해 규제가 미치는 비용·편익 등 직접적·간접적 영향에 중점을 두는 이른바 경제분석 내지 준수비용분석(Compliance Cost Assessment)을 강조하여 경제성에 분석의 중점을 두고 있는 반면, 대륙법계의 입법영향평가에서는 행정개혁의 중점이 법률·법규명령 및 행정규칙의 효율화와 간소화라는 목표에 있기 때문에 입법영향평가의 방법론도 입법의 필요성, 유용

---

41) Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RIA) - Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004.

42) 이진국, 규제영향분석제도의 운용과 과제에 대한 토론요지, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 179면.

성, 이해가능성 등 입법론적인 측면을 중시하고 있다.<sup>43)</sup>

규제영향분석에서의 규제심사시에는 비용편익분석방법을 주로 사용하고 다른 평가기준들은 간단하게 기술하는 정도로 그치고 있다. 규제영향분석제도는 입법영향평가와 같이 포괄적이고 종합적인 평가라고 볼 수 없고, 성별영향, 부패영향, 법체계성과 법적합성 등에 대한 평가기준을 적극 고려할 수 없는 한계를 지닌다. 입법영향평가의 항목에는 경제적 규제요소 이외에 인권보호, 사회복지 실현 등도 포함되어 있음을 고려하면 규제영향분석과 입법영향평가는 동일한 개념으로 보기 힘들다.<sup>44)</sup>

이와 같이 입법영향평가제도와 규제영향분석제도는 유사한 점도 많지만 다른 점도 많이 있어 양 제도가 동일한 제도라고 보기는 어렵다 할 것이다. 그러나 최근 미국의 규제영향분석에서도 경제성장, 개혁, 경쟁력 강화, 일자리창출을 목표로 하는 한편, 공공의 건강, 복지, 안전 및 환경을 보호하는 데 있음을 선언하고 있고, 규제영향분석을 함에 있어서 최선의 이용가능한 기법을 이용하여 신중하고 정확한 정량분석을 하도록 하되, 정량적 평가인 비용편익분석의 한계를 고려하여 형평(equity), 인간의 존엄성(human dignity), 공정(fairness), 분배의 영향(distributive impacts) 등 정량적 분석이 어렵거나 불가능한 가치도 충분히 고려하도록 하고 있는 점<sup>45)</sup>을 고려해 볼 때 양 제도는 현재는 여러 가지 다른 점이 있지만 그 목적이 입법개선 또는 규제개혁을 통하여 국민생활에 유익한 좋은 법령을 만들고 국가경쟁력을 높이는 데 있으므로 앞으로 양제도가 융합되어 하나의 제도로 발전될 것으로 예상된다. 앞으로 우리나라에 통합입법영향평가제도(Integrated Evaluation of Legislative Impact)를 도입하는 경우 규제영향분석을 입법영향평가의 한 부분으로 흡수하여 그 분석항목과 기법을 입법영향평가의 평가도구로 활용해야 할 것이다.

43) 박영도, 입법평가제도의 전망과 발전방향, 입법평가연구, 제2호, 2010.3, 12면.

44) 김수용, 앞의 연구보고서, 135면.

45) Executive Order 13563 of February 2, 2011, Improving Regulation and Regulatory Review.

### 3. 법안비용추계와의 관계

법안비용추계는 법률안의 시행 이전에 그 제·개정으로 인한 소요비용을 분석함으로써 법률안의 심사에 직접 필요한 정보를 제공한다는 점에서 입법영향평가의 일종이라고 할 수 있다.<sup>46)</sup> 특히 법안비용추계정보중 일반국민에게 얼마의 비용을 부담시키는지, 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인지의 계획 등은 입법영향평가의 요소를 가지고 있다고 볼 수 있다. 현행법률 중 재정을 수반하는 법률이 상당한 부분을 차지하므로 입법시 재정적 영향에 대한 평가는 가장 중요한 평가요소의 하나가 되어야 한다. 따라서 입법영향평가지 법안의 재정소요 또는 비용에 대한 평가가 수반되어야 하는 경우가 많을 것이므로 법안의 재정소요 또는 비용은 입법영향평가의 하나의 기준이 되어야 할 것이다.

위와 같이 법안비용추계는 그 성격상 입법영향평가의 하나로 볼 수 있지만 다음과 같은 점에서 양자는 구분된다.

첫째, 입법영향평가의 개념을 특정자료를 토대로 의사결정에 필요한 정보를 산출한다는 측면에서 볼 때는 법안비용추계를 입법영향평가로 보기는 어렵다. 법안비용추계는 재원조달방안을 포함하여 재원을 조달하는 경우 부담주체에게 재정적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대한 입법의 재정영향평가를 위한 기초 자료를 산출하는 과정이다. 즉 법안비용추계를 통해 산출된 정보는 입법이 재정적으로 실현가능성이 있는지, 재정부담주체간 형평성에 문제가 없는지, 국가의 재정운용에 부담을 초래하지는 않는지, 국가재정에 어떠한 영향을 미치는지 등의 재정적 영향평가를 위한 기초정보로서 기능하기 때문에 입법영향평가제도와는 구별된다.<sup>47)</sup>

둘째, 법안비용추계는 재정적 조치를 수반하는 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 지출액등 재정적 영향을 추산하는데 중점을 두고 있는 반면, 입법영향평가는 재정적 측면뿐만 아니라 비재정적 측면, 예를 들

46) 임명현, 법안비용추계제도의 운용과 과제, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 39면.

47) 박균성·김재광, 앞의 연구보고서, 66~67면; 임명현, 위의 논문, 39면.



어 비용과 편익의 관점, 법률에 대한 국민의 수범성, 성별에 미치는 영향, 지역 간 균형발전에 미치는 영향, 규제심사, 부패에 미치는 영향, 환경이나 재해에 미치는 영향, 법령의 이해가능성 등 국가·사회·경제 일반에 미치는 모든 차원의 평가를 포괄하는 점에서 양자는 서로 구별된다.<sup>48)</sup>

입법영향평가제도를 도입하여 비용편익분석제도를 평가기법으로 활용하는 경우에도 법령안의 비용과 편익을 모두 분석하는 것이 현실적으로 어렵고 그에 따라 잘못 판단할 우려가 있으며, 법안비용추계제도는 비용편익분석과는 다른 제도이므로 법안비용추계제도를 독자적으로 존치할 필요가 있다는 견해가 있으나,<sup>49)</sup> 앞으로 입법영향평가제도를 체계적으로 도입하는 때에는 비용편익분석은 물론 법안비용추계도 입법영향평가의 중요한 평가항목이나 평가기법의 하나로 편입해야 할 것이다.

개별법령안의 특성과 유형에 따라 법안비용추계만으로 충분한 경우도 있을 것이고, 비용편익분석을 해야 할 필요가 있는 경우도 있을 것이다. 따라서 입법영향평가제도를 도입할 때에는 현행 법안비용추계제도와 비용편익분석을 평가항목이나 평가기법으로 포함하되, 개별법령안의 특성과 유형 등을 고려하여 단순히 법령안의 비용만을 추계하는 경우에는 그 이유를 명시하도록 하고, 국가나 사회적으로 미치는 영향이 큰 중요한 법령안은 비용편익분석을 행하도록 하는 것이 효율적이고 주무부처의 부담도 줄일 수 있을 것이다.

공공영역에서 편익을 계량화하는 것은 매우 어렵고 계량화된 수치가 평가자의 주관적인 기준과 판단에 따라 편차가 크므로 비용과 편익을 객관적으로 산출하여 비교하는 것이 힘들 수 있다고 하더라도 법령안의 비용과 편익을 함께 고려되어야 하는 경우도 있기 때문에 입법영향평가제도를 도입하여 시행하는 때에는 개별법령안의 성질에 따라 양자를 적절하게 활용해야 할 것이다.<sup>50)</sup>

48) 국회예산정책처, 법안비용추계 - 원리와 방법 -, 2006, 11면.

49) 박진현, 법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운용과 과제; 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 30면.

50) 김대희·강현철·류철호, 앞의 연구보고서, 107면.

#### 4. 성별영향평가와의 관계

성별영향평가제도<sup>51)</sup>는 그 평가대상이 주요 공공정책으로 되어 있어 정책평가에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 정책이 법령을 통해 실현되는 점에서 법령을 제정하거나 개정할 때에 성별영향에 대하여 사전에 평가할 필요가 있고, 나아가 현행법령을 검토하여 성차별적인 요소가 없는지를 분석·평가하여 법령을 정비할 필요가 있다. 이처럼 성별영향평가제도는 법령입안이나 심사 그리고 법집행과정에서 법령 또는 법령안이 성별에 미치는 영향을 측정하고 평가하는 점에서 사전평가, 병행평가 및 사후평가의 성격을 모두 지니고 있다고 할 수 있다.<sup>52)</sup>

외국의 경우 성별영향평가제도를 규제영향분석 등의 제도와는 별개의 기법과 방법론을 통하여 수행하고 있는 경우가 다수 있다. 독일의 경우에는 연방차원에서 입법영향평가의 한 부분으로서 시행되고 있다.<sup>53)</sup> 앞으로 입법영향평가제도가 도입되는 경우 성별영향평가는 독일의 입법영향평가제도와 같이 입법영향평가의 주요평가기준으로 포함하여 입법이 여성과 남성에게 미치는 영향과 성차별적 요소가 있는지를 함께 평가하는 것이 바람직하다. 법령 또는 법령안이 미치는 성별영향은 법령 또는 법령안이 국가·사회·경제 등에 미치는 다양한 영향에 대한 분석과 함께 행함으로써 성별영향을 종합적으로 분석할 수 있기 때문이다. 또한 입법영향평가를 통하여 성별영향평가의 다양한 평가방법을 보완하고 개발하여 체계화함으로써 입법영향평가의 전문성을 높이고 입법영향평가 전담조직이 평가내용에 대하여 체계적으로 검증하여 평가의 객관성을 높일 수 있을 것이다.

---

51) 현재의 성별영향평가는 여성발전기본법에 근거를 두고 있으나 성별영향분석평가법이 새로 제정되어 2012년 3월16일부터 시행될 예정이며, 이에 따라 현재의 성별영향평가는 '성별영향분석평가'로 그 명칭과 내용이 변경될 예정이다.

52) 김대희·강현철·류철호, 앞의 연구보고서, 46면.

53) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 282면.

## 5. 부패영향평가와의 관계

제·개정되는 법령안에 대한 부패영향평가는 부처협의 및 입법예고단계에서 법령안에 내재하는 부패에 대한 영향을 평가하여 부패유발요인을 법령입안단계에서부터 제거하는데 중점을 두는 사전예방시스템이라는 점에서 사전평가 또는 병행평가에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 현행법령에 대한 부패영향평가는 현행법령이 지닌 부패요인 등을 분석·평가하는 점에서 입법영향평가의 사후평가와 유사한 측면이 있다.

부패영향평가는 정량적 기준보다는 정성적 기준에 따른 평가라는 점에서 비용과 편익을 모두 고려하는 규제영향분석과 차이가 있다. 또한 법령의 제정이나 개정으로 인한 재정적 비용뿐만 아니라 법령에 대한 이해가능성, 국민의 수용성, 체계성 등과 같이 전체적인 구조 속에서 법령이 미치는 영향을 포괄적으로 평가하는 입법영향평가제도와도 성격이 다르다.<sup>54)</sup> 그러나 부패영향평가는 주요 각국에서 실시하고 있는 체계적인 입법영향평가의 한 부분에 해당한다. 선진국의 경우 부패영향평가를 통하여 각 기관의 법령의 입안단계부터 사전에 부패유발요인을 검토하여 그 요인을 제거 또는 축소하도록 의견을 제시하거나, 정부조직을 신설할 때에도 부패예방차원에서 사전적인 검토를 실시한다.<sup>55)</sup> 우리나라에서 앞으로 각종 입법과 관련된 영향평가제도를 통합하여 체계적 입법영향평가를 도입하는 경우 부패영향평가는 그 평가의 한 부문으로 포함하여야 할 것이다.

현행법령에 대한 부패영향평가는 사후평가에 해당하므로, 이를 사후평가의 항목으로 포함하여 법제처의 법령정비업무와 연계하는 것이 효율적일 것이라는 견해가 있다.<sup>56)</sup> 현재도 부패영향평가 결과 발굴한 법령정비사항은 법제처에 통보하여 법령정비시 활용하도록 하여 법령정비와 연계하고 있다.<sup>57)</sup> 앞으로 우리

54) 박균성·김재광, 앞의 연구보고서, 80면.

55) 김유환·김동영·전훈, 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구, 법제처, 2007., 102면.

56) 김대회·강현철·류철호, 앞의 연구보고서, 145면.

57) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제32조제2항에 의하면 국민권익위원회는 부패영향평가의 결과가 「법제업무운영규정」 제21조 및 제24조에

나라에 입법영향평가제도를 체계적으로 도입하는 때에는 현행법령에 대한 부패 영향평가는 사후평가의 하나로 편입되어야 할 것이다.

## V. 결 론

유럽 각국과 미국 등 입법영향평가제도나 규제영향분석제도를 도입하고 있는 국가의 제도 도입목적은 보면 국가목적의 효율적인 실현, 국민이나 기업에 대한 부담의 경감과 국가경쟁력의 강화 등에 두고 있는데 국가별 상황에 따라 그 강조점이 다소 다르다. 프랑스의 경우에는 입법의 증가를 막는 것을 목적의 하나로 들고 있고, 유럽연합에서는 환경에 대한 영향을 강조하고 있으며, 미국의 경우에는 기업과 국민에 대한 불필요한 규제의 완화에 중점을 두고 있다.

우리나라가 앞으로 입법영향평가제도를 도입한다면 그 목적은 보다 나은 법(better law)을 만들고 보다 적은 규제(less regulation)를 함으로써 불필요한 규제에 의한 국민생활의 불편을 제거하고 국가경쟁력을 강화하는 한편, 입법과정에서 객관성과 공정성을 높여 입법의 민주성과 정당성을 확보하는데 있다고 할 것이다. 입법영향평가제도는 입법의 품질을 제고하고 입법의 수용성을 높이기 위하여 입법을 과학적·합리적으로 수행하는 기법으로서 우리나라 법제개혁과 행정개혁의 가장 핵심이 될 중요한 분야이다.

입법의 효율성과 공정성이 국가경쟁력의 척도로 인식되는 상황에서 이를 확보하기 위한 제도인 입법영향평가의 도입은 앞으로 반드시 이루어져야 할 과제라고 생각한다. 그러나 입법영향평가제도는 좋은 법을 만들어 규제개혁을 이루고 입법의 정당성과 민주성 확보를 위하여 필요한 제도이기는 하지만 정착되기 위해서는 상당한 기간을 필요로 한다. 독일 등 유럽각국도 지난 10년 이상 시범 실시, 문제점의 보완 등의 과정을 거치며 제도의 정착을 위하여 노력해 왔으나 그 과정에서 평가대상의 지나친 확대, 평가기법의 미비 등으로 평가가 형식적으

---

따른 법령안의 심사와 법령의 정비·개선에 참고가 되는 경우에는 이를 법제처에 통보하여 법제업무에 활용하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

로 수행되고 행정부담을 가중시키는 등의 문제점을 겪어 왔다.

우리나라에는 아직 입법영향평가제도가 체계적으로 도입되지는 않았지만 규제영향분석 등 유사한 기능을 하는 평가제도가 다수 도입되어 있다. 최근에도 개인정보영향평가제도가 도입되었고 앞으로 인권영향평가, 저출산·고령화 영향평가 등 다양한 영향평가의 도입필요성을 검토하거나 제도화하기 위한 노력을 하고 있어 앞으로도 많은 개별적 평가제도가 도입될 전망이다.

보다 효율적인 영향평가제도의 틀을 만들기 위하여 기존에 이미 시행중인 개별적 평가제도들 그리고 앞으로 도입예정인 평가제도들을 하나의 평가제도의 틀에 통합함으로써 복잡하고 단편적인 현행 평가제도를 정비하여 보다 포괄적이고 종합적·체계적인 통합입법영향평가제도(Integrated Evaluation of Legislative Impact)를 도입하여야 한다.

이런 점에서 우리나라에 유럽의 입법영향평가제도가 소개된 지도 10여년이 지난 시점임에도 여전히 그 용어이나 개념이 정립되지 않고 논란이 제기되고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다. 지금까지 우리나라에서의 입법영향평가제도의 연구는 한국법제연구원이 중심이 되어 수행해 오고 있고, 법제처에서 법령정비사업과 관련하여 입법영향평가제도의 도입에 관한 연구용역을 수행한 바 있으며, 일부 관심있는 학자들이 이에 관한 논문을 발표하고 있다. 최근에는 국회입법조사처와 국회예산정책처에서도 입법영향평가제도의 도입에 관하여 관심을 가지고 연구를 시작하고 있다.

입법영향평가제도의 제도화를 위한 첫 단계로서 제도의 명칭과 개념에 관한 논의를 공론화하고 활성화시켜 이를 정립해 나가는 일이 무엇보다도 시급한 문제라고 할 것이다. 이와함께 입법영향평가에 관한 전문인력의 양성과 전담조직의 확보, 전문연구기관의 육성, 예산의 확보, 과학적인 평가기준 및 평가방법의 개발, 평가제도 도입에 따른 입법지연 방지를 위한 입법과정의 정비, 관련법령과 평가기법 등에 대한 통계자료와 기초자료를 축적하여 공동활용할 수 있는 기반 마련 등 여건의 조성을 함으로써 우리나라에 입법영향평가제도를 조속하게 도입할 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 법안비용추계 - 원리와 방법 -, 2006.
- 김대희·강현철·류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 김수용, 입법평가의 개념과 제도화방안, 입법평가연구, 창간호, 2009.6.
- 김유환·김동영·전훈, 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구, 법제처, 2007.
- 김재광, 현행 입법평가 관련제도의 비교고찰, 「경희법학연구소 입법연구센터 제 1차 워크숍」, 2007.11.10.
- 김 준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법과정의 내실화와 입법영향분석세미나자료집, 국회입법조사처, 2010.12.
- 박균성, 프랑스의 입법영향평가제도의 주요내용과 시사점, 「경희법학연구소 입법연구센터 제1차 워크숍」, 2007.11.10.
- 박균성의 3인, 국민권익향상을 위한 법제기능개선방안, 2002.11.
- 박균성·김재광, 프랑스의 입법영향평가 제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007.
- 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 월간 법제, 2002.3.
- \_\_\_\_\_, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 입법평가제도의 전망과 발전방향, 입법평가연구, 제2호, 2010.3
- 박진현, 법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운용과 과제; 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007.
- 법제처, 국민불편법령개폐백서, 2010.
- 신상환, 독일의 입법과정상 입법평가 적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제, 월간 법제, 2002.12.
- 신옥주, 독일의 성별입법영향평가 고찰, 입법평가연구 창간호, 2009.6.
- 이순태 외 6인, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.10.
- 이진국, 규제영향분석제도의 운용과 과제에 대한 토론요지, 현행 입법관련 평가

- 제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007.
- 임명현, 법안비용추계제도의 운용과 과제, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007.
- 정창화, 입법영향평가제도(GFA)에 관한 연구:독일GFA평가방법과 분석기법을 중심으로, 유럽연구, 제25권제2호, 2007.8.
- 최운철, 입법자의 법률하자제거의무, 법조, 561호, 2003.6.
- \_\_\_\_\_, 입법평가의 제도화 방안, 월간 법제, 2006.5.
- \_\_\_\_\_, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구 제33집 제3호, 2005.5.
- \_\_\_\_\_, 입법평가제도의 도입을 위한 전제조건, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료집, 2007.
- \_\_\_\_\_, 입법영향의 예측과 평가에 관한 연구, 입법평가연구, 제2호, 2010.3.
- 최운철·홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005.
- 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구, 창간호, 2009.6.
- 한상우·강현철·류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 한상희, 입법학 : 우리의 과제와 방향, 입법학연구, 제1집, 2000.
- 홍준형, 입법평가 법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006.
- Bussmann, Werner. "Evaluation of Legislation in Switzerland, Case studies of the European Legislative Evaluation", *국제학술대회자료집, 한국법제연구원*, 2008.
- 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.
- Schwarz, Bernard. "Cost benefit Analysis in Administrative Law: Does It Make Priceless Procedural Rights Worthless?," *Administrative Law Review* 37, no. 1 (1985): 1-14.

- Uhlmann, Felix. "Legislation and Evaluation in Switzerland". *Journal of Legislative Evaluation*(입법평가연구) 3 (2010): 196-188.
- Verschuuren, Jonathan, *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, BRILL, 2009.
- Böhret, Carl, *Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?*, in: *Festschrift für Blümel*, Berlin 1999.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden, 2001.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, *Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RIA) - Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Speyer, 2004.
- Hill, Hermann & Hof, Hagen(eds.), *Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressar und Akteur*, Baden-Baden, 2000.
- Karpen, Ulrich, *Gesetzgebungslehre-neu evaluiert*, Baden-Baden, 2008.
- Mader, Luzius, *Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz*, in: *Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hg.), Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*, Baden-Baden, 2003.



〈Abstract〉

## A study on the Term and Concept of Evaluation of Legislative Impact

**Kim, Ki-Pyo**

(President of KLRI)

This paper is to study on the Term and Concept of Evaluation of Legislative Impact which is widely discussed issue in the field of legislation in Korea these days.

In order to make good and effective laws which citizens can comply with, it is necessary to introduce a system of the Evaluation of Legislative Impact which analyzes and evaluates the comprehensive impact of the legislation scientifically and objectively through the whole process of legislation.

The terms of 'Evaluation of Legislative Impact', 'Analysis of Legislative Impact', 'Evaluation of Legislation' are used together as the translation of 'Gesetzesfolgenabschätzung' in German. The term of Evaluation of Legislation is most widely used among these terms.

The term of Evaluation of Legislation can be considered as very comprehensive term which includes evaluation of specific legislation itself, evaluation of whole legislative process and evaluation of legislators all together.

The term of 'Gesetzesfolgenabschätzung' in German means prediction of the result of specific legislations. Therefore the term of Evaluation of Legislative Impact should be used to express accurately the original meaning of the German term 'Gesetzesfolgenabschätzung'.

The concept of Evaluation of Legislative Impact is not established yet and under discussion among many scholars.

Evaluation of Legislative Impact in European countries and Regulatory Impact Analysis in the U.S. are very similar in their purposes. Sometimes they are understood as the same.

They have many different aspects in the scope, lists of evaluation, elements of evaluation, standards of evaluation.

Regulatory Impact Analysis in the U.S. use mainly methods of cost benefit analysis. On the other hand Evaluation of Legislative Impact uses not only quantitative analysis but also qualitative analysis.

Nowadays the needs to use the methods of qualitative analysis are emphasized when the Regulatory Impact Analysis is performed in the U.S.

In this respect the Regulatory Impact Analysis should become a part of Integrated Evaluation of Legislative Impact in the future.

※ **Keywords** : 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