

# 한국 입법평가제도의 정착과 개선방안

고인석\*

## Contents

---

- I. 서론
  - II. 입법평가의 제도화
  - III. 입법평가기관의 기능과 구성
  - IV. 현행 입법평가제도의 문제점과 개선방안
  - V. 결론
- 

---

\* 부천대학교 행정과 교수, 법학박사

## I. 서론

그동안 한국 법제도의 발전과정에서 법제도 연구 분야의 중심은 주로 사회통제와 운영을 위한 규범적 법학이론과 입법이 성안된 이후 관련법에 대한 해석법학에 치우쳐 왔다고 할 수 있다. 2000년대에 접어들면서 최근 15년 정도 기존의 규범법학과 해석법학의 영역에서 나아가 실효적·효율적 입법의 형성을 위한 입법학이론에 대한 연구가 활발히 전개되고 있다. 개별 입법의 집행을 통한 정책목표의 달성과 국민생활의 질적 개선을 위한 입법의 효율성문제에 대한 논의가 매우 활발하게 전개되고 있다.

입법은 개별국가의 역사, 인구구성, 사회문화, 정치적 상황, 경제적 수준 등 다양한 요소의 영향을 받으며, 그 사회의 정책적 욕구와 의사를 반영한다. 입법이 국민과 국가에 미치는 큰 영향력을 고려할 때 입법과정에서 최적화된 질적 입법으로의 개선을 위한 끊임없는 노력이 요구된다.

이러한 최적화 입법으로서 “좋은 법률”의 형성을 위한 노력의 과정에서 기존의 입법심사 또는 법안심사보다는 넓은 의미로서 입법평가제도(Legislative Evaluation System)가 운용되어 왔다고 볼 수 있다.

다원화·정보화 사회로의 변화 속에서 국민의 다양한 욕구의 분출과 이해관계의 상충은 국민들이 특정입법을 통한 정책집행에서 수혜자와 비수혜자로 나뉘어져 매우 민감하게 반응하도록 하고 있다. 정치가로서의 입법자는 국민의사와 이해관계의 반영을 위하여 아주 작은 여론에도 민감하게 작용하는 경향이 강하여 입법과정에서 크게 영향을 받게 된다. 즉, 입법과정에 있어서 신중함과 전문성을 통하여 입법의 효율성 달성을 위한 노력과 역할을 하기 보다는 오히려 차기 당선을 보장할 수 있는 인기영합적(포퓰리즘) 입법에 더 관심을 가지게 되는 것이 현실이다.

최근의 상황은 입법의 증가로 인한 법률만능주의의 팽배와 특정집단을 위한 입법작용으로 이어져 입법으로 인한 수혜자와 비수혜자간의 심각한 갈등현상으로 이어지고 입법의 비효율성으로 나타나고 있다. 이러한 입법과정상의 문제해결을 위해서 한국적 상황에 적합한 체계적·효율적 입법평가제도가 절실하게 요구되고

있다. 이 논문에서는 그동안 한국 입법평가제도 운용과정에서의 다양한 문제점을 검토함으로써 현 입법평가제도에 대한 개선과제를 도출하여 국민 삶의 질적 보장을 위한 경쟁력 있는 “좋은 법률”의 목적달성을 위한 방안을 제시하고자 한다.

## II. 입법평가의 제도화

그동안 한국 입법평가제도의 운영은 개별 정부부서를 중심으로 부패영향평가, 성별영향평가, 규제영향평가, 비용편익분석 등의 형태로 진행되어 오고 있지만, 입법평가에 대한 회의적 시각 또한 적지 않다.

입법평가에 대한 중요성이 부각되고 입법평가의 기준과 운용형태가 다양화되어가고 있지만, 개별법에 대한 입법평가의 진행과정에서 입법평가의 기준과 방법이 체계화되지 못하여 입법평가의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다.

그동안 우리나라에서의 입법평가에 대한 이해는 입법평가에 대한 개념의 부족과 입법평가시스템이나 이론의 발전이 미비하여 국회법제실, 국회법제사법위원회, 법제처 등의 법안심사가 입법평가기능을 수행하는 것으로 보았다. 기존 의원입법과 관련한 국회에서의 입법평가라 함은 주로 정책조문에 대한 예산의 적절성평가와 체계·자구심사 등의 법안심사에 그치고 있었다.

그러나 최근 정부입법과정에 있어서의 입법평가는 i) 규제의 적절성에 대한 규제영향평가, ii) 입법에서의 경제성·효율성을 담보하기 위한 비용편익분석, iii) 효과의 극대화 측면에서 법제처에서의 분법·통법, 단일부처 소관법률과 다부처 소관법률 유·불리 평가, iv) 법률의 수용성 측면에서 실효성평가 등 다양한 형태로 시도되고 있는 점이 긍정적으로 평가할 수 있는 점이다.

### 1. 입법평가의 개념정립

그동안 입법평가의 개념과 관련하여 입법평가라는 개념이 입법자의 입법활동 및 입법성과에 대한 평가까지 의미하는 것으로 인식되는 측면에서 거부감이 있

다 보니 평가의 용어를 빼고 입법영향분석, 입법심사 등의 개념으로 대체되는 경향을 보여 왔다.

그러나 입법영향분석의 경우는 입법의 시행이후 사후적 개념의 입법의 효율성 평가를 의미할 수 있으며, 입법심사의 경우는 법제심사의 대체적인 용어로서 주로 체계·자구심사와 입법원칙의 준수를 의미하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.

입법평가의 개념은 유럽이나 미국의 경우에도 입법평가(Legislative Evaluation) 또는 입법효과평가(Legislative Effect Evaluation)의 용어로서 통용되고 있으며, 특정입법에 대한 다양한 가치평가 및 경제적 효율성 평가까지 포함하는 복합적 의미로서 타당하다고 볼 수 있다. 또한 사전·병행·사후적 입법평가개념으로 사용 시에도 합당할 것이다.

법안심사와 구분하여 사용 시에도 입법평가와 입법영향평가라는 개념을 혼용하여 사용되고 있는데 입법과정의 전반과 입법이후의 평가를 포함하는 개념으로서 “입법평가(Legislative Evaluation)”로의 개념정립이 타당할 것이다.

## 2. 입법평가의 내용

### (1) 입법평가의 기능

법률은 국민의 다양한 정책적 요구와 이해관계 집단의 영향력이 투영되어 입법이 되면 한시법이 아니면 대부분 장기간에 걸쳐 적용되고 개정이 어려운 속성을 가지고 있는 만큼 입법평가의 적용이 쉽지 않은 부분이 있다.

입법평가는 사회문화적 차이와 개별 법률이 지향하는 입법정책적 내용, 입법으로 인한 수혜자와 비수혜자의 이익, 책임 있는 입법자의 역할, 특정입법으로 인한 영향 등 여러 영역에서 평가되어야 ‘좋은 법률(gutes Gesetz)’을 만들 수 있는 기능과 역할을 수행할 수 있을 것이다.

입법평가의 결과를 통하여 입법자의 의사결정을 지원하는 기능을 수행함으로써 입법과정을 투명화 할 수 있으며, 입법과정에서 국민이 입법자에 대한 통제기능을 수행할 수 있다.<sup>1)</sup> 즉 입법평가는 입법의 합리화, 정책의 타당성과 정당성확

보, 입법에 대한 통제 등의 기능을 수행한다.<sup>2)3)</sup> 이외에도 입법평가는 법률안의 기본적 입안원칙인 합헌성의 원칙, 실효성의 원칙, 절차적 정당성의 원칙, 체계 적합성의 원칙, 명확성의 원칙에 대한 평가를 통하여 입법의 질적 개선과 입법품질향상의 기능을 수행한다.

## (2) 입법평가의 종류

입법평가란 법률의 제정이후 입법자가 의도한 어떠한 입법목적과 정책적 효과를 발생할 수 있을지를 입법과정 전반에서 평가하는 것으로서 입법평가의 종류는 시간적 단계별 평가와 입법의 다양한 인적·물적 적용대상에 따른 평가에 따라 의미가 달라진다.

입법평가의 시간적 단계에 따라 사전평가, 병행평가, 사후평가로 나눌 수 있으며, 입법평가의 대상에 따라 비용편익분석(비용추계분석), 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가, 갈등영향평가 등의 종류가 있다.

## 3. ‘좋은 법률(gutes Gesetz)’의 실현을 위한 입법평가의 제도화

### (1) 입법평가기준

입법평가의 기준은 입법의 실효성<sup>4)</sup>, 타당성, 법체계적합성, 민주적 정당성, 효율성 등으로 크게 나누어 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 정책적 평가에서 규제적 입법과 조성적 입법은 평가의 기준이 완전히 다르게 적용될 수 있다.

---

1) 최윤철, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처, 연구용역보고서, 2005.11, 30면.  
2) 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2009, 542면.  
3) 박수철, 「입법총론」, 한울, 2012, 714~719면 참조; 입법평가의 기능으로 i) 입법인플레의 방지, ii) 좋은 법률의 산출, iii) 입법부의 행정부 견제기능 보완, iv) 입법과정에서의 균형있고 합리적인 선택의 유도 및 참여의 확대, v) 국민 기본권의 실질적 보호에 기여 등을 소개하고 있다.  
4) 입법의 실효성은 입법의 수범성으로 이해될 수 있으며, 입법의 대상인 국민이 얼마나 특정입법을 수긍하고 받아 들이느냐의 문제로 귀착될 수 있다.  
5) 입법평가의 세부적 기준은 실효성(집행가능성), 유효성, 효율성(경제성), 친숙성(예측가능성), 명확성, 적용적합성(수용가능성), 법합치성(상위법 체계적합성), 민주적 정당성 등으로 나누어질 수 있다.

### 1) 입법평가를 위한 객관화된 기준과 모델의 제시

‘좋은 법률’을 위한 입법평가의 기준은 개별 법률에 따라서 다를 수밖에 없을 것이다. 즉 경제입법의 경우는 경제성에 대한 평가인 비용편익분석이 우선할 것이며, 사회보장입법의 경우는 국민의 질적 복지생활에 있어서 부족한 결핍부분에 대한 지원적 측면에서의 삶의 질적 가치평가와 시대적 가치평가가 우선하여야 할 것이다. 또한 정치입법에 있어서는 특정사회의 사회발전정도를 고려한 미래지향적 방향성에 대한 평가가 중요한 기준이 될 수 있다.

### 2) ‘최적화 입법’ 형성을 위한 인적 입법평가내용

최적화 입법인 “좋은 법률”의 형성을 위한 평가내용으로 i) 입법과정에서의 합리적 국민의 역할, ii) 최적의 입법을 위한 책임 있는 입법자의 선택, iii) 최적의 입법을 위한 입법에 대한 정당의 책임, iv) 최적의 입법을 위한 정책공약과 입법을 통한 정책달성의 실현비율에 따른 입법자의 책임 등이 고려될 수 있다.

### 3) 통제적 법률과 조성적 법률에 대한 입법평가기준의 제시

규범적·통제적 법률의 입법평가기준으로는 입법목표의 명확성, 규율범위의 적정성, 대안모색의 적정성, 규범의 체계정합성, 입법의 효과성, 입법의 유효성, 입법의 효율성 등을 들 수 있으며, 정책을 담아내는 조성적 법률의 경우 입법평가기준은 입법의 정책적 효과, 경제적 효과, 입법의 사회문화적 효과에 대한 입법평가기준이 제시될 수 있다.

## (2) 사회변화에 따른 입법의 평가기준

2000년대에 들어오면서 입법의 홍수라고 불릴 만큼 정부입법과 의원입법의 엄청난 증가를 가져왔다. 정부입법은 입법과정에서 관계부처협의, 국민권익위원회에 의한 부패영향평가, 여성가족부에 의한 성별영향평가, 국무조정실에 규제심사 의뢰를 통한 규제영향평가 등이 진행되어 체계적 법안심사와 입법평가가

진행이 됨으로써 가결률 또한 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 의원 입법의 경우 주로 비용편익분석을 중심으로 진행이 되고 있으나 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)<sup>6)</sup> 제3항에서 “정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.”고 규정하고 있으나 제2항에서 “긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.”고 규정하여 비용추계서첨부의 의미조차 무의미하게 만들고 있다. 물론 신속한 입법의 경우에는 생략할 수 있으나 소관 상임위원회와 본회의 통과와 용이함을 위해 비용추계서를 생략하는 경우가 일반적 현실이다. 또한 입법평가의 기능을 수행하는 입법예고의 경우에도 「국회법」 제82조의2(입법예고)<sup>7)</sup>에서 너무 포괄적으로 입법예고의 생략사유를 규정함으로써 입법평가기능을 취약하게 하고 있다. 따라서 의원입법에서 더 체계적이고 효율적인 입법평가의 적용이 요구된다.

- 
- 6) 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다. <개정 2014.3.18.>  
 ② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. <신설 2014.3.18.>  
 ③ 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다. <개정 2014.3.18.>
- 7) 「국회법」 제82조의2(입법예고) ① 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다.  
 1. 입법이 긴급을 요하는 경우  
 2. 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우  
 ② 입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다.  
 ③ 입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. [전문개정 2011.5.19.]

< 제20대 국회 처리의안통계 ( 2016 ~ 2017.9.26. 현재 ) ><sup>8)</sup>

구분	접수	처리	처리내용				미처리 (계류)	가결률	
			계	가결		대안 반영			
				원안	수정				
법률안	의원발의	8,510	1,094	970	123	153	694	7,416	13%
	정부제출	509	194	194	40	63	91	315	38%

※ 가결률에서 의원입법과 정부입법의 비교할 때 의원발의 입법의 비전문성 및 입법평가수행의 미흡으로 가결률이 훨씬 떨어짐을 알 수 있다.

사회경제규모의 확대와 생활환경의 다변화속에서 입법의 증가는 꾸준히 이어져 오고 있는 것이 현실이다. ICT, IOT 정보산업사회로의 변화는 인터넷 정보통신정책과 관련한 법률의 증가로 이어지고, 경제적 격차의 폭이 커지면서 사회복지입법의 증가로 이어지고 있다. 이러한 사회변화를 고려한 입법평가기준의 적용이 고려되어야 한다. 급속히 변화하는 사회현실에 따른 체계적 입법평가기준의 정립이 상당히 어려운 부분이라고 할 수 있다.

< 연도별 법령현황 ( 2017.09.04. 현재 ) ><sup>9)</sup>

연도/ 구분	법률		대통령령		총리령·부령		계	
	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감
2017	1,446	10	1,704	39	1,329	30	4,479	79
2016	1,436	43	1,665	49	1,299	46	4,400	138
2015	1,393	51	1,616	59	1,253	39	4,262	149
2014	1,342	38	1,557	39	1,214	25	4,113	102
2013	1,304	18	1,518	26	1,189	38	4,011	82

8) <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>

9) <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>



### (3) 의원입법과 정부입법의 평가기준

의원입법의 경우 개별 법률의 정책적 내용에 따라 상임위원회별 입법에 대한 평가기준은 다르게 적용될 수 있다. 상임위원회별로 의원입법의 정책적 내용에 차이가 있으므로 입법평가의 기준뿐만 아니라 위원회별 법률에 대한 가결률이 다르게 나타날 수 있다. 특정법률이 국민의 생활에 영향을 많은 미치고 정책적 영향력이 강한 입법의 경우에는 입법평가의 기준이 엄격하게 적용될 필요가 있다.

정부입법의 경우에도 부처별 정책적 영향력 그리고 국민생활과 정부정책과의 관련성에 따라서 입법평가기준이 다를 수 있으며, 각 부처에 타당한 체계적이고 효율성 있는 입법평가기준의 적용은 가결률을 훨씬 높게 만드는 요인이 될 것이다.

## 4. 입법평가기능 수행을 위한 제도검토

### (1) 입법과정에서의 입법평가

#### 1) 입법예고제도

스위스의 경우 2005년 단행법인 「입법예고에 관한 법률」(Vernehmlassungsgesetz)이 제정되어 입법예고를 통한 사전적 입법평가기능을 수행하고 있다.

이 법률은 연방법률(중요한 법규명령, 조약 포함) 제정 시 의원입법과 정부입법절차에 있어서의 입법예고절차를 통일적으로 규율하고 있으며, 중요한 법령, 국제조약 등의 준비 시에는 정식 입법예고절차가 실행되어야 하며 이에 반해 근소한 영향이 미치는 법령의 경우에는 약식 입법예고절차(=의견청취절차)의 대상이 된다.<sup>10)</sup> 우리나라의 경우는 「국회법」 제82조의2(입법예고), 「지방자치법」 제66조의2(조례안 예고),<sup>11)</sup> 「행정절차법」 제41조(행정상 입법예고)<sup>12)</sup>~제44조

10) 최정일·고인석·홍완식, “입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구”, 법제처 연구용역 보고서, 183면.

11) 「지방자치법」 제66조의2(조례안 예고) ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다. ② 조례안예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.[본조 신설 2011.7.14.]

(의견제출 및 처리), 「법제업무운영규정」 제14조(법령안 입법예고)<sup>13)</sup>~제20조(자치법규안 입법예고) 등에서 입법예고제도를 규정하여 원칙적으로 입법의 중요도와 대상에 관계없이 모든 법안에 대한 사전적 입법평가기능을 수행하도록 하고 있다.

## 2) 입법공청회 및 입법청문회

「국회법」 제64조(공청회)는<sup>14)</sup> “위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하

- 
- 12) 「행정절차법」 제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 "입법"이라 한다) 하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012.10.22.>
1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
  2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
  3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
  4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
  5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우
- ② 삭제 <2002.12.30.>
- ③ 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사 요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다. <개정 2012.10.22.>
- ④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <신설 2012.10.22.>
- ⑤ 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2012.10.22.>
- 13) 「법제업무운영규정」 제14조(법령안 입법예고) ① 법령안 주관기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.
- ② 법령안 주관기관의 장은 「행정절차법」 제41조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 조 제4항 단서에 따라 입법예고를 생략하려고 하거나 특별한 사정이 있어 입법예고기간을 같은 법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다. <개정 2011.10.27., 2013.1.22.>
- ③ 「행정절차법」 제41조제4항 본문에서 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2013.1.22.>
1. 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
  2. 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우[전문개정 2010.10.5.]
- 14) 「국회법」 제64조(공청회) ① 위원회(小委員會)를 포함한다. 이하 이 條에서 같다는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등(이하 "陳述人"이라 한다)으로부터 의견

는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 …… 의견을 들을 수 있다”고 규정하여 입법공청회 개최를 규정하고 있다.

「국회법」 제65조(청문회)제2항에서는<sup>15)</sup> “법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다.”고 규정하여 입법청문회 제도를 보장하고 있다. 특정입법에 대한 이해관계인의 입법과정에서의 참여는 다양한 의사의 조율과 반영을 통하여 입법갈등소지를 없애으로써 입법의 수평력과 실효성을 확보할 수 있다.

### 3) 법제처 사전입법지원 제도

법제처 사전입법지원 제도의 경우 정부부처입법을 법률안의 입안단계에서 전문가 검토를 통하여 i) 법체계적합성, ii) 입법내용의 타당성, iii) 규제의 적정성, iv) 정책내용의 합리성 검토, v) 정책적 이해관계의 검토 등을 통하여 정부의 부·처·청 법령안을 입법지원을 수행하는 제도이다. 그동안 사전입법지원을 통하여 개별 부·처·청 법령의 제·개정에서 상당한 성과가 거두기도 했으며, 개별 부처의 만족도가 상당히 높게 나타났다.

사전입법지원의 경우 법제처의 법제자문관제도를 통하여 시행되어 주로 법률가 중심으로 운영이 되어 법률로 수립되는 정책과 정책의 입안에 따른 경제적 효과분석 측면에서는 한계가 있으므로 소관부처 입법담당자와 정책관련 이해관계인 등 3자의 참여를 통한 운영이 진행된다면 더 체계적·효율적 입법의 형성이 가능할 것이다.

---

을 들을 수 있다. 다만, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항의 규정에 의한다. <개정 2000.2.16., 2005.7.28.>

15) 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회)를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다. <개정 2000.2.16., 2011.5.19.>  
 ② 제1항의 규정에 불구하고 법률안의 심사를 위한 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다. 다만, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항의 규정에 의한다. <개정 2000.2.16., 2005.7.28.>

## (2) 우리나라에서의 입법단계별 입법평가

### 1) 사전평가

사전입법평가의 경우 입법의 목적이나 정책적 목표에 대한 가치판단으로서 국회 소관상임위원회에서의 입법공청회, 입법청문회와 국회 통합입법예고시스템을 통하여 시행이 되고 있으며, 최근 개별 정부부처에서의 사전입법평가가 상당히 활성화 되어 있으며 법제처 및 정부부처의 입법예고제도의 시행도 함께 진행이 되고 있다.

### 2) 병행평가

병행적 입법평가의 경우 수개의 법률안 또는 법률안의 일부가 범형식에 부합하는지 심사하고,<sup>16)</sup> 이해관계인 및 전문가의 제안내용과 대안을 중심으로 평가가 이루어진다. 입법과정에서 정부부처, 사회단체(전경련, 경실련, 참여연대, 법률소비자연맹 등), 이익단체 등의 지속적 모니터링을 통하여 입법평가가 진행된다.

### 3) 사후평가

사후평가의 경우 사후적 입법통제로 볼 수 있으며 입법자가 의도하는 입법목적이 법률의 시행이후 제대로 시행되고 있는지 평가하는 것이며, 해당 법률의 개정·폐지 또는 대체법률의 마련을 위해서 수행된다. 우리나라에서 입법의 사후평가를 위한 독립적 기관은 없으며, 법원(위헌법률제청권), 헌법재판소(위헌법률심사)의 판결이나 학회, 사회단체, 이익단체의 입법에 대한 평가를 중심으로 이루어지고 있다.

최근 한국입법학회(입법학회/시사저널 공동 입법평가: 매년 12월 둘째주 개별년도 입법평가 후 입법대상 수여 - 2016년까지 4회 진행)와 대한변협(2014년 처음으로 입법평가를 시행)을 중심으로 한 입법평가는 상당한 결실을 거두고 있다.

---

16) 박영도, 앞의 책, 634면.

### (3) 현행 입법과정에서의 입법내용 및 대상에 대한 입법평가

입법과정에서의 입법내용 및 대상에 대한 다양한 입법평가의 요소 및 내용들은 입법평가의 기본원칙으로서 입법과정에서 준수해야할 기준이 되어야 한다. 또한 입법평가와 입법영향평가 및 입법영향분석 등 의미의 혼용이 오히려 입법평가의 기능적 의미를 훼손할 수 있으므로 입법영향평가도 입법이후 사후적 평가의 의미로 개념을 정립하면 더 나은 측면이 있을 것이다.

#### 1) 관계부처협의

「법제업무운영규정」 제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조), 제11조의2(의원발의법률안에 대한 정부 내 기관 간 협조), 제11조의3(법령안에 대한 기관 간 이견의 해소) 등의 규정을 두어 관계기관 장의 의견수렴과 국회의원이 발의한 법안의 부처 간 협조, 기관 간 이견의 해소 등을 조정할 수 있게 함으로써 법안에 대한 관계부처협의를 원활하게 수행되도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

#### 2) 비용편익분석

비용편익분석과 관련하여서는 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)<sup>18)</sup> 제1항에 의해 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안

17) 「법제업무운영규정」 제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조) 제1항~제6항 참고: 입법예고 후에도 입법예고의 내용 중 중요한 사항이 변경되면 다시 한 번 관계기관의 장의 의견수렴 실시하도록 하고 있다.

제11조의2(의원발의법률안에 대한 정부 내 기관 간 협조) ① 법제처장은 국회의원이 발의한 법률안(이하 "의원발의법률안"이라 한다)이 국회 소관 상임위원회 등에 회부된 때에는 그 사실을 의원발의법률안 소관 중앙행정기관(이하 "의원발의법률안 소관기관"이라 한다)의 장과 관계기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함한다. 이하 같다)에게 통보하여야 한다.

제11조의3(법령안에 대한 기관 간 이견의 해소) ① 법령안 주관기관의 장, 의원발의법률안 소관기관의 장 또는 관계기관의 장은 제11조제1항 및 제2항에 따른 정부입법과정에서 법리적 이견으로 입법이 지연되거나 의원발의법률안에 대한 정부의견의 통일을 위하여 필요한 경우에는 법제처장에게 그 사안을 제12조의2에 따른 정부입법정책협의회에 상정하여 줄 것을 요청할 수 있다.<개정 2009.12.31., 2013.10.10., 2014.11.19.>

② 법제처장은 제1항에 따른 요청 사안 중 정부입법정책협의회에서 처리하기 어려운 사안은 지체 없이 국무조정실장 등 관련조정기관에 통보하여 조정하여 줄 것을 요청하여야 한다.

18) 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에

을 발의하는 경우에 비용추계서를 제출하도록 하고 있으나, 제2항에 의해 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있도록 규정하여 비용추계 제도가 제도로 시행되지 못하여 비판이 제기되고 있다. 예산수반 관련 법률안에 대한 비용추계와 관련하여 「비용추계와 관련하여 의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 비용추계서의 제출범위, 비용추계서의 작성방법, 비용추계의 방법, 재원조달방안 등이 규정하고 있다.

### 3) 규제영향평가

규제영향평가는 정부입법의 경우 세 단계로 진행이 된다. i) 입법안의 초안의 작성단계에서 개별부처 규제개혁법무담당관실에서의 규제심사(부처 자체심사), ii) 입법진행단계에서의 국무조정실 담당자와 규제심사 사전협의, iii) 국무조정실을 통한 규제심사의뢰를 통하여 규제개혁위원회의 특정입법에 대한 규제심사안 작성(규제개혁위원회심사)의 순으로 이루어진다.<sup>19)</sup>

---

대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다. <개정 2014.3.18.>  
② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. <신설 2014.3.18.>

19) 규제개혁위원회에서의 '규제 판단기준'의 의미로서 "행정규제라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 제시" 하고 있다.

#### 4) 부패영향평가<sup>20)</sup>

부패영향평가에 대하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제30조(부패유발요인의 검토) 제1항에서는 1. 부패유발의 가능성, 2. 법령 등 준수의 용이성, 3. 행정절차의 투명성, 4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재여부 등을 평가기준으로 규정하여 담당부서의 요청에 따라 국민권익위원회에서 부패영향평가를 수행하도록 하고 있다.

#### 5) 성별영향평가

개별법률안에 관하여 「성별영향분석평가법 시행령」 제2조에 근거하여 법률안의 담당부서에서 여성가족부에 성별영향평가를 의뢰함으로써 진행이 된다.<sup>21)</sup> 평가절차는 「성별영향분석평가법」 및 「성별영향분석평가법 시행령」에 근거하여 법령체크리스트 작성·제출(관련법령 담당부서) → 검토의견 회신(여성가족부) → 여성가족부에서 법령분석평가서 작성 및 검토의견 반영 후 해당부서에 통보함으로써 진행이 된다.

20) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제30조(부패유발요인의 검토) ① 위원회는 법 제28조에 따라 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 "법령등"이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 "부패영향평가"라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 부패유발의 가능성

가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부

나. 법령 등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부

다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부

2. 법령등 준수의 용이성

가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부

나. 법령등의 위반 시 제재내용 및 제재정도가 적절한 수준인지 여부

다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부

3. 행정절차의 투명성

가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부

나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부

4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부

21) 기관 운영 관리에 관한 법령(직제, 기록물 등) 및 여성만을 대상으로 하는 법령(여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률 등)은 제외 가능하도록 하고 있다.

## 6) 통계기반정책평가

통계기반정책평가는 「통계법 시행령」 제17조의2(통계기반정책평가의 절차 및 방법)에 근거하여 관련법령 담당부서가 통계청에 통계기반정책평가를 의뢰함으로써 시행이 된다. 통계기반정책평가 제외대상 법령은 주로 안보, 치안, 행정 절차, 조직구성, 벌칙, 소송규정 등에 대한 사항이 해당한다.

## Ⅲ. 입법평가기관의 기능과 구성

### 1. 입법평가기관의 기능과 역할

입법평가의 기능을 수행하고 있는 기관으로는 독일의 국가규범통제원, 일본의 법률 조사 및 고사국,<sup>22)</sup> 한국 국회의 법제실 및 예산정책처, 정부의 법제처, 규제개혁위원회, 권익위원회 등을 들 수 있다. 그동안 국회예산정책처에서 재정과 관련한 비용편익분석으로 비용추계를 통한 방법으로 입법평가를 수행하고 있으며, 입법에 대한 전체내용을 평가할 수 있는 독립적 기관은 아직 고려되고 있지 않은 것이 현실이며 입법평가를 수행할 전문화된 기관의 논의가 계속 이어지고 있다.

#### (1) 입법평가기관의 기능

그동안 정부입법의 경우 개별부처의 정책담당과와 법제담당관실에서의 입법평가가 사전에 이루어지고 그 후 법제처 법제심사와 사전입법지원 프로그램으로 입법평가의 기능을 수행해 왔다. 자치입법의 경우는 “지방규제개선을 위한 시·군·구 소관 조례 정비과제 발굴 및 정비방안 마련”등의 연구용역으로 자치입법에 대한 평가기능을 법제처에서 수행을 해왔다. 이 경우 오히려 지방에 대한

22) 고인석, “의원입법의 효율성 강화방안에 관한 연구”, 「제도와 경제」, 제5권 제2호(통권 9호), 2011.8, 178면.



규제개선을 위한 좋은 취지에도 불구하고 중앙정부의 지방자치단체에 대한 입법을 통한 통제수단이라는 비판이 제기되기도 했다.

법제처의 경우 예전에는 생활법령개폐팀과 법제도선진화단의 기능을 i) 생활법률개폐센터: 국민생활과 관련된 생활불편법률담당(도로교통법, 건축법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등 각종 규제관련 법률에 대한 입법평가), ii) 법제도선진화단: 주로 부처의 정책관련 법률의 담당하여 사전입법평가 등을 통하여 법제도개선을 추진해왔다. 현 정부 들어서는 ‘정부입법지원센터와 법령정비과’에서 같은 기능을 수행할 것으로 보인다.

## (2) 입법평가기관의 역할

여성가족부, 규제개혁위원회, 국가권익위원회, 국가인권위원회, 통계청 등이 입법평가의 중심기능을 수행하고 부수적으로 정부입법정책협의회(상설화 논의), 행정심판위원회, 정부입법자문위원회, 국회입법자문위원회 등이 입법평가기능을 수행하고 있다.

### 1) 입안을 위한 정책평가기구로서의 역할

특정입법의 입안과정에서 정부, 의원 및 정당, 이해관계집단의 입법활동에 관한 정보수집을 통하여 입법목적 및 정책에 관한 체계적·효율적 입법평가를 통하여 입법의 정당성·타당성·법체계성·실효성·경제성·효율성 등을 관리함으로써 입법의 품질개선에 기여한다.

### 2) 입법이후 사후적 입법(영향)평가기구로서의 역할

입법에 따른 수혜자와 비수혜자의 갈등문제, 입법에 따른 이익관련단체와의 영향, 입법에 따른 경제적 효과달성, 입법의 시행으로 인한 국익의 문제에 대한 평가 등 다양한 요소를 고려하여 입법의 목적과 정책목표가 제대로 실현이 되고 있는가에 대한 평가를 통하여 향후 입법의 개폐 및 제·개정을 통한 제도개선에 기여한다.

## 2. 독립적 입법평가기관의 설립

### (1) 사전·병행·사후 입법평가를 시행할 수 있는 독립된 입법평가기관의 설립

국회법제실, 입법조사처, 법제처가 입법평가를 위한 단독기관으로 재구성할 수 없는지 많은 논의가 있어 왔다. 독립적 입법평가기관의 설립 시에 국회의 권력독점의 문제로 국회 내에 두는 것에 회의적 시각도 있으나 전문성의 측면에서 국회내부에 두는 것이 타당할 것으로 보인다. 즉 국회입법조사처에 대하여 독립성을 부여하고, 기능과 역할의 확대를 통하여 입법평가기관으로 운영할 수도 있을 것이다.

국회법제실, 입법조사처, 예산정책처, 법제처, 규제개혁위원회, 국민권익위원회, 인권위원회, 여성가족부 등에서 수행해온 입법평가의 기능을 어느 기관이 통합하여 입법평가를 수행할 것인가의 문제는 입법의 효율성 달성의 목적 하에 신중한 논의가 필요하다.

국회상임위원회, 국회법제실과 입법조사처의 분담된 기능을 유기적으로 조정하고 입법평가과정에서 협력관계를 구축하여 공동으로 입법평가를 수행하는 것도 고려할 수 있는 부분이다. 장기적으로 독립적 입법평가기구의 설립을 추진한다면 의원입법과 정부입법의 관계를 고려할 때 국회와 정부 양측이 합리적으로 수용할 수 있는 입법평가기구의 구성으로 체계적·효율적 입법평가기능을 수행하게 할 필요가 있다. 대안으로는 국회 외에 독립된 입법평가기구의 구성도 고려할 수 있을 것이다.

### (2) 입법평가를 위한 단독기관과 개별기관의 업무분담

입법평가기관의 설치목적과 입법평가업무의 정책적 특성은 개별기관 보다는 독자적인 입법평가기관의 설치를 상정할 수 있으나, 현재의 국내 정치환경은 쉽지 않은 상황이다.

입법평가기관에서의 관련법률에 대한 입법평가는 기본적 업무라고 볼 수 있다. 현재의 상황에서는 개별 입법평가기관으로 입법평가를 수행할 시에 업무의 중첩적인 측면은 있으나 개별기관별로 입법평가를 하고, 정부입법과 의원입법전반을 관할하여 총괄적으로 관리하는 입법평가기관을 두어 국가입법의 경쟁력을 확보하는 것이 타당할 것이다.

#### IV. 현행 입법평가제도의 문제점과 개선방안

입법평가의 다양한 기준은 법률의 내용과 특성에 따라서 또는 관할하는 부처의 정책적 특성에 따라 다르게 이론적 개발이 이루어져야 한다. 입법평가의 기본적인 방향은 i) 입법의 정당성을 확보할 수 있는 헌법적 가치가 투영된 입법인가?, ii) 국민의 기본권을 잘 보장 할 수 있는 입법인가?, iii) 입법을 통한 비용편익이 적절하고 경제적 효율성을 실현할 수 있는 입법인가?, iv) 입법을 둘러싼 이해관계집단의 입법갈등을 해소하고 사회통합을 이룰 수 있는 입법인가? v) 국민생활의 질적 개선을 이루어 낼 수 있는 최적의 입법목표를 지향하고 있는가? 에 기준을 두어야 한다.

최근 입법활동의 영역에서도 입법비용을 감소시키고 입법행정의 효율성을 달성하기 위한 관심이 커지고 입법평가이론과 방법에 대한 다양한 연구가 활성화되고 있다.

입법평가제도는 입법의 질적 개선뿐만 아니라 다양한 입법관여자들이 사전·병행·사후적 입법과정에 적극적으로 참여하게 하여 입법에 있어서 자신의 이해관계를 실현하고 입법을 둘러싼 갈등을 해소하게 함으로써 사회통합장치로서의 기능할 수 있다.

## 1. 입법평가를 통한 입법의 효율성 달성문제

### (1) 입법의 비효율성 극복

최근 의원입법의 경우는 이해관계집단의 이해를 반영한 포퓰리즘적 경향이 강하게 작용하고 있으며, 정부입법의 경우에는 너무 정책적 효율성 달성에 집착한 나머지 특별법형태의 입법으로 나아가고 있다. 따라서 특별법 공화국이라는 지적도 나오고 있는 것이다. 국민의 입법욕구 증가에도 입법자는 재정건전성의 틀 내에서 합리적 입법활동이 필요한 것이다.

최적화 법률로서 '좋은 입법'을 실현하기 위해서는 수범자인 국민의사의 적극적 반영과 처음에 정책적으로 의도했던 입법목적의 달성이 보장되어 입법의 경제성·효율성을 실현할 수 있어야 한다.

### (2) 규제영향평가의 비능률성 문제

「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사)의 규정에<sup>23)</sup> 따라 규제영향평가를 시행하고 있는데, 이는 정부입법과정에서 규제장치의 적절성에 대한 평가를 통해 과도한 규제를 방지하고 기존의 규제를 정비하려는 제도적 장치이다.<sup>24)</sup> 그러나 각 위원회에서 각각의 규범적 근거를 가지고 행하는 각종의 평가는 개별적으로는 의미가 있으나, 종합적으로 볼 때는 개별입법의 입법과정에서 입법평가 및 입법심사의 기능이 수행됨으로써 행정의 비능률을 초래할 가능성이 있다.<sup>25)</sup> 규제개혁위원회의 법률안에 대한 규제심사는 그 중점이 국민의 권리, 기업의 자율적 경제활동의 촉진 등에 맞추어져 오히려 규제의 개혁 또는 철폐라는 규제개혁의 일면적인 목표달성을 위하여 법률전체가 가지는 목적과 다른 법률과의 체계정합성 등을 보지 못할 가능성이 높아진다.<sup>26)</sup>

23) 「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다. <개정 2015.5.18.>

24) 박수철, 앞의 책, 730면.

25) 최윤철 외, 앞의 연구용역보고서, 108면.

### (3) 입법평가와 법원의 사후입법평가의 관계

입법평가는 법체제 전반에 적용되는 입법의 적용을 모니터링하고 결과를 평가(예컨대 사후 정밀조사나 평가)하기 위한 일반적 요건과 개별 법안 또는 조항(예컨대 보고의무 또는 심사조항)에 따른 기타 구체적 요건을 포괄하는 복잡한 작업이다.<sup>27)</sup> 입법평가의 기능은 사후 입법평가기관으로서의 헌법재판소 등의 역할수행의 중복의 문제도 제기될 수 있다. 그러나 헌법재판소는 헌법적 가치판단에 근거하여 위헌적 판단만을 수행하기 때문에 다양한 요소를 고려한 입법평가는 입법의 효율성을 증가시키기 위하여 필수적이다.

## 2. 입법평가의 체계구성

### (1) 법률의 체계적합성 심사

#### 1) 상위법위반에 대한 검토

입법평가에 있어서 기준은 헌법적 가치를 얼마나 보장할 수 있는가의 문제가 매우 중요하다. 실제 입법평가의 단계에서는 합헌성 심사와 상위법과의 충돌문제 제로 인한 체계 적합성 심사가 중요하다. 헌법위반과 상위법위반 법률은 개별법률의 적용가능성과 현실적 규범력을 상실하게 할 것이다.

#### 2) 법령의 중복 및 상충에 대한 검토

기본법과 특별법의 관계에서 우리사회의 다원화 측면에서 특별법이 많아지는 것은 어느 정도 이해가 가능한 부분이다. 최근 다수의 특별법이 시대적 사회현상의 반영이라는 측면에서 긍정적 측면도 있을 수 있다. 그러나 기본법 또는 기존의 조문을 통하여서 해결가능한 정책의 문제를 사회정책의 이슈화측면에서 개별

26) 최윤철 외, 앞의 연구용역보고서, 104면.

27) Maria Mousmouti, "Evaluation as a Real Measure of Effective Legislation," 2017 한국법제연구원-국제입법학회 공동학술대회 자료집, 2017.6, 304면.

부처에서 특별법제정 또는 새로운 조문의 개정으로 제안하는 측면도 있다. 특히 의원입법의 경우에 특별법의 형태로 제정이 될 때 더 큰 사회적 문제를 야기한다.

국민의 입법욕구의 분출에 따른 법률의 증가 또는 법률의 홍수의 문제는 오히려 너무 많은 입법으로 인하여 수범자인 국민에게 과도한 규제와 의무를 부과할 수 있다. 입법의 과정은 신중한 정책적 검토와 접근이 필요하다.

중복입법의 경우는 폐지와 통합이 필요하지만 단행법에 너무 많은 정책을 담고 있을 때에는 오히려 분법을 통하여 더 큰 입법정책적 효과를 얻을 수 있다. 정책적 효율성이 부족한 입법의 경우 개정을 통하여 수정보완하고, 입법평가가 과도한 규제나 의무부과로서 나타날 때에는 규제의 완화가 필요하며, 과도한 수혜정책의 법률안 경우는 큰 재정적 부담이 수반되므로 재정건전성의 범위 내에서 추진이 필요할 것이다.

## (2) 입법내용의 필요성 및 타당성 심사

### 1) 사회변화에 따른 제정 및 개정의 필요성

급변하는 사회변화는 입법정책적으로 관련 입법의 신속한 제정 및 개정을 요구하며 이러한 대응은 입법의 정책적 목표실현의 측면에서 합리적 측면이 크다.

대부분의 입법은 국가의 재정부담을 초래하며 국민에게 의무부담을 부과할 수 있는 측면이 강하므로, 특정입법에 있어서 비용편익분석도 중요하지만 오히려 사회적 가치를 실현할 수 있는 입법의 필요성과 입법내용의 타당성과 합리성에 대한 평가와 검토가 필수적이라 할 수 있다.

### 2) 입법의 경제적 효율성의 달성

입법을 통하여 현재의 경제적 효과는 크지 않을 지라도 사회를 긍정적으로 변화하게 하고 질적 사회문화의 형성을 가능하게 할 수 있다면, 이는 장기적으로 사회의 변화를 통하여 입법을 통한 경제적 효과의 달성을 더 크게 할 수 있을 것이다. 입법의 문제는 단기적이 아니라 장기적 관점에서 접근하여야 개별입법의 형성이후 입법에 대한 최적의 경제성·효율성 달성이 가능할 것이다.

### 3. 입법평가제도의 개선과제

#### (1) 입법평가서의 의무화

2000년 1월 1일에 발효된 스위스연방 「헌법」 제170조(효율성의 평가)는 “연방 의회는 연방이 취한 조치들에 대한 효율성이 평가되도록 보장한다.”라고 규정하고 있다. 스위스연방 「헌법」에 효율성 평가의 근거조항을 두어 입법평가제도를 의무화 했다는 점에서 상당한 의미가 있다. 향후 우리나라에서도 입법평가서를 비용추계서의 첨부와 같은 방식으로 의무화할 필요성이 제기된다.

스위스는 연방 「헌법」 제3절제170조(효율성의 평가)의 규정에서 입법평가에 대한 원칙적 규정을 둬으로써 입법에 대한 효율성(Wirksamkeit)평가를 가능하게 하였으며, 헌법상 입법평가를 규정한 최초의 국가가 되었다. 스위스의 경우 연방 「헌법」 제170조의 위임에 의해 단행법률로서 스위스 「입법평가법」이 제정되었다.

스위스는 연방 「헌법」 제147조에<sup>28)</sup> 근거하여 사전평가의 기능을 수행하는 「입법예고법」이 2005년 8월 17일에 제정되었다. 2000년 스위스연방 「헌법」은 제147조에 「입법예고법」에 대한 원칙적 규정을 두고 있었으므로 사전심사 및 사전입법평가의 조문인 제147조의 위임을 통해 단행법률로서 「입법예고법」이 제정되어 입법예고제도가 원활하게 시행되고 있다. 스위스는 상위법인 연방 「헌법」과 하위법인 「입법예고법」에서 국민에 대한 질적 입법서비스차원에서 입법 예고에 관한 법체계성을 확보하였다는 측면에서 우리에게 주는 함의가 크다.

#### (2) 입법평가의 기간문제

입법평가의 기간은 입법의 중요도에 따라서 의미가 달라질 수 있다. 스위스의 경우 사전적 평가기능을 가진 입법예고제도만 하더라도 정식입법예고절차는 3개월(90일)이며, 그 내용과 범위를 고려하여 필요에 따라 적정하게 연장될 수 있도록 하고, 긴급한 경우에는 예외적으로 기한이 단축되거나, 전부 또는 일부형

28) 입법예고제도에 대한 근거조항: 스위스 「연방헌법」 제147조(협의절차) 주, 정당 및 이해당사자는 중요한 국제조약, 입법 및 기타 중대한 의안의 준비과정에 있어 의견을 개진할 수 있다.

태로 입법예고절차가 수행될 수 있도록 하고 있다.<sup>29)</sup> 입법예고의 기간에 크게 신경쓰지 않고 입법예고를 통한 입법의견의 반영에 더 신중을 기하고 있다. 즉 법률안의 중요도와 효과의 문제를 더 크게 고려하고 있다. 우리나라에서도 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(일명 김영란법) 3년에 걸쳐 제정되었고 시행이후 10개월이 지났지만 여전히 위헌시비가 끊이지 않고 있다. 입법평가는 기간의 문제보다는 입법원칙에 대한 평가와 입법의 내용 및 효과성에 대한 정확한 평가가 더 크게 고려되어야 한다.

### (3) 입법평가의 비용문제

주요 국가정책과 관련한 특정입법의 사회적·경제적 영향력은 엄청나게 클 것이다. 입법의 중요성과 영향력을 고려할 때 입법평가의 비용은 투자대비 얻는 것이 훨씬 더 많을 것이다. 입법평가는 비용의 문제보다는 입법을 통하여 얻을 수 있는 경제성·효율성의 측면에서 장기적 관점에서 접근하는 것이 입법의 질적 개선을 위한 최고의 방법이 될 수 있다.

### (4) 입법평가 방법론

개별입법의 유형별로 적용될 수 있는 입법평가의 기준은 체계화를 위한 연구가 더 수행될 필요가 있다. 가장 일반적인 입법평가의 방법은 i) 입법의 합헌성의 원칙, ii) 입법의 실효성의 원칙, iii) 입법의 절차적 정당성의 원칙, iv) 입법의 체계적합성의 원칙, v) 입법의 명확성의 원칙, vi) 입법목적의 정당성의 원칙, vii) 입법내용의 정당성의 원칙, viii) 입법의 효율성의 원칙, ix) 입법의 경제성의 원칙 등 다양한 입법의 기본원칙이라 할 수 있으며 이는 입법평가의 원칙으로 적용이 가능한 것이다.

또한 입법의 영향력과 비용대비효과의 측면에서 성별영향평가(여성가족부 시행), 환경영향평가(환경부), 규제영향평가(규제개혁위원회), 부패영향평가(권익

---

29) 최정일 외, 앞의 연구보고서, 183면.



위원회), 비용편익분석(국회예산정책처) 등의 방법으로 입법평가가 진행될 수 있다. 최근 들어 입법평가의 방법론이 체계화되어 의원입법과 정부입법의 과정에서 관련부처와 기관에서 입법평가가 활발하게 진행이 되고 있다. 비용편익분석을 통한 입법평가의 경우도 재정을 수반하는 발의법안에 대하여 국회예산정책처에서 작성한 비용추계서를<sup>30)</sup> 법률안에 첨부하도록 하고 있다. 이는 자치입법의 경우도 마찬가지이다.

입법평가는 입법에 대한 평가와 입법의 효율성을 연계하는 것이 매우 중요하므로, 입법의 효율성을 확보하고 입법의 품질의 개선을 위해서는 입법의 과정과 결과 사이의 관계에 대한 평가가 매우 중요하다. 입법의 과정에서 정책입안자와 법률입안자는 법제화의 과정 및 효과적 법안의 설계·작성·시행과정을 입법평가제도를 통해서 합리적으로 개선할 수 있다.<sup>31)</sup>

### (5) 입법예고제도의 헌법내용으로의 수용 및 단행법률의 제정

스위스의 경우는 2005년 8월 17일 「입법예고법」의 제정과 함께 입법평가제도의 체계로서 질적 정성적 입법평가제도가 시행되고 있다. 2005년 「입법예고법」 제정 이후 2011년 기준으로 연방법상 117개의 평가조항이 규정되어 있으며 의무적 평가조항도 일부 발견되고 있다.<sup>32)</sup>

우리나라의 경우 헌법차원에는 입법예고절차가 실정법상 규정되어 있지 않으므로, 민주주의원칙과 제도적 보장의 차원에서 현재 단순한 법률차원(국회법, 지방자치법, 행정절차법, 법제업무운영규정)에서만 규정된 입법예고절차의 법형식상 격상을 위해서 대한민국 헌법 안으로 입법예고제도에 관한 규정을 두는 것이 타당하다.<sup>33)</sup> 나아가 단행법률로서 「입법예고법」의 제정을 위한 노력이 필요하다.

30) 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제1조(목적) “이 조례는 서울특별시의회 의원·서울특별시의회 위원회·서울특별시장·서울특별시 교육감이 서울특별시의회에 각각 제출하거나 발의, 제안하는 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있으며, 서울시와 같이 개별 자치단체에서 비용 추계에 관한 조례가 제정되어 비용추계서를 첨부하도록 의무화하고 있다.

31) Maria Mousmouti, 앞의 논문, 305~306면.

32) 최정일 외, 앞의 연구용역보고서, 37면.

33) 최정일 외, 앞의 연구용역보고서, 180면.

현재 「국회법」 제82조의2(입법예고)제2항에서는 “입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 제1항에서는 「국회법」상 입법예고의 사유를 너무 완화하여 규정하고 있다. 또한 「행정절차법」 제43조에 따르면 “입법예고의 기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일)이상으로 규정하고, 「지방자치법」 제66조의2에서는 ‘조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여’라고 규정하고, 「서울특별시의회사무규칙」 “입법예고 기간은 특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다.”라고 규정하고 있다. 개별법률 상 입법예고기간의 불일치 문제와 「국회법」상 입법예고의 사유 완화 문제는 입법예고제도의 운영에 상당한 혼란을 초래하고 있다. 입법예고제도의 시행상 혼란을 해소하기 위하여 「국회법」, 「행정절차법」, 「지방자치법」 등 관련 법률의 입법예고기간 통일과 입법예고 생략사유 강화를 통한 사전입법평가제도의 기능을 강화할 필요가 있다.

#### (6) 입법평가제도의 헌법내용으로의 수용 및 단행법률의 제정

그동안 입법평가에 대한 다양한 논의와 이론적 연구의 결실로 국회와 법제처의 법령심사기준의 확립, 입법예고제도, 입법공청회 및 청문회, 성별영향평가, 환경영향평가, 규제영향평가, 부패영향평가, 비용편익분석 등 제도의 운영이 활성화되었고 입법평가제도의 정착을 이끌어 내었다는 점에서 큰 의미가 있다. 즉, 입법평가제도의 체계화와 다양한 기준 제시를 통하여 지속적인 입법평가제도의 발전을 도모해왔다는 점에 큰 의미가 있다.

앞에서 입법예고제도를 「헌법」의 내용으로 수용하고 단행법률인 「입법예고법」 제정을 언급하였듯이 향후 국민 삶의 질적 개선을 위한 “좋은 법률”의 실현을 위해 입법평가제도에 관한 근거규정을 헌법내용에 도입하여 위임규정을 둬으로써 단행법률로의 「입법평가법」 제정을 위한 단초를 마련하고 독립된 입법평가기관의 설립을 위한 기반을 조성할 필요가 있다.

## V. 결 론

민주화와 지속적 지방분권화를 통한 사회변화는 입법의 증가에 따른 규범의 홍수를 초래했다. 입법의 증가는 오히려 입법의 실효성과 효율성을 떨어뜨리는 원인으로 작용하기도 한다. 안전규제관련 다양한 법률이 제·개정되고 발전되어 왔지만 “세월호 참사”이후 안전관련 법률들이 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 부실입법의 현실을 체감한 바 있다.

1948년 제헌이후 경제의 성장과 함께 이룩한 산업화·민주화는 정치시스템의 변화와 입법체계에 있어서 큰 발전을 가져와 국내입법의 해외수출에 이르면서 우리 스스로 그동안 입법의 선진국을 자임해왔었다. 그러나 기존의 안전관련 법제로 “세월호 사건”을 제대로 예방하지 못하고 사후처리조차 제대로 하지 못하는 난관에 처한 것을 보면 여전히 입법의 개선을 위한 끊임없는 노력이 필요하며 지속되어야 함을 느낄 수 있다.

입법평가의 필요성과 제도적 강화는 공감하지만 평가를 한다는 의미에 대한 다소 부정적 시각으로 입법자인 의원 그리고 전문가들은 입법평가보다는 입법영향분석 또는 입법심사의 용어를 쓰자는 의견도 많이 제기되어 왔었다. 그러나 입법평가의 본질은 법적가치평가의 문제와 법집행을 통한 효율성평가의 내용으로 함께 나타나기 때문에 입법의 영향만 평가하는 것은 아니라 할 것이다. 입법평가의 개념정립과 다양한 평가기준의 체계화를 통하여 입법과정에서 질적 입법이 이루어질 수 있도록 입법평가가 활발하게 시행될 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 함께 입법평가를 지속적으로 발전시키기 위한 입법이론과 입법평가이론의 연구가 학계와 입법실무계를 중심으로 심도 있게 진행되어야 할 것이다.

입법평가를 시행함으로써 입법의 체계화 및 최적화에 기반한 “좋은 법률”의 실현이 가능할 것이며, “좋은 법률”이 국민생활 및 국가발전의 기반을 형성한다는 점에서 입법평가의 활성화와 의무화를 고려할 필요가 있다.

“좋은 법률”은 입법의 최고목표이자 지향점이다. 기존의 입법심사와 법제심사의 수행으로는 글로벌 경쟁체제에서 복잡하고 급속하게 변화하는 정보사회·다원화사회에서의 다양한 국민의 입법외사와 현실을 제대로 반영할 수 없을 것이

다. 입법평가제도의 활성화 및 의무화를 통한 질적 입법의 개선은 공정하고 효율적 입법의 실현으로 이어질 것이며, 국민의 권익을 보장하고 입법의 경쟁력을 극대화 할 것이다.

## 참고문헌

### [단행본]

- 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회법제실, 2008.
- 김영구, 「한국국회의 입법과정」, 삼보, 1991.
- 김영희, 「미국의 입법과정」, 한국학술정보, 2007.
- 김현우, 「한국국회론」, 2001.
- 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2009.
- 박영도·장병일(역), 「입법평가입문」-법률, 법규명령, 행정규칙-, 한국법제연구원, 2007.
- 박수철, 「입법총론」, 한울, 2012.

### [논문 및 보고서]

- 강현철·차현숙·김종천·류성진, “정부입법 체계 개선을 위한 법제업무평가제도 도입 방안 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2014.12.
- 고인석, “입법갈등해소 방안에 관한 연구”, 동국대학교 법학박사학위논문, 2010.
- \_\_\_\_\_, “의원입법의 효율성 강화방안에 관한 연구”, 「제도와 경제」, 제5권 제2호(통권 9호), 2011.8.
- 권태웅, “미국의 입법절차와 사법심사”, 「법제」, 법제처, 2007. 11.
- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 「공법연구」 제34집제3호, 한국공법학회, 2006. 2.
- 김기표, “입법평가제도의 제도화에 관한 연구”, 경희대학교 법학박사학위논문, 2011.
- 김치환 외, “일본의 법령체계와 입법절차상 법령심사기준에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2003. 9.

- 김태웅, “법제업무운영규정 및 법제업무운영규정시행규칙 개정”, 「법제」, 2004.3.
- 김형수, “법제업무운영규정개정령 해설”, 「법제」, 1998.2.
- 박균성, “입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2008.
- 정호영, “입법평가를 위한 범경제적 접근방식에 관한 연구”, 중앙대학교 법학박사학위논문, 2004.
- 최윤철, “입법창안 등의 촉진과 정책수용 활성화 방안연구”, 국회사무처 연구용역보고서, 2008.
- 최윤철·홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2005.11.

### [외국자료]

- 大森政輔, 鎌田 薫, 立法学講義:補遺版, 商事法務, 2011.  
, 立法學講義, 商事法務, 2006.
- Bayley, Michael. D, Principle of Legislation. The Use of political Authority, Detroit 1978.
- Cabinet Office, Guide to Making Legislation, 2012. 6.
- Michael Zander, 「The Law-Making Process」, Butterworths, Fifth Edition, 1999.
- Maria Mousmouti, “Evaluation as a Real Measure of Effective Legislation,” 2017 한국법제연구원-국제입법학회 공동학술대회 자료집, 2017.6.

## 국문초록

헌법적 가치를 실현할 수 있는 최적화 법률로서 “좋은 법률”의 실현은 입법을 둘러싼 국민의 다양한 이해관계의 조정과 분출하는 입법욕구의 적극적 반영을 통한 입법자의 책임 있는 노력 속에서 가능할 것이다.

질적 입법의 달성은 안으로는 사회집단, 밖으로는 한 나라의 지속적 성장과 경쟁력을 좌우할 수 있는 매우 중요한 부분이다. 입법자는 입법의 과정에서 “좋은 법률”의 입안을 위해 최선의 노력을 통해 장기적이고 신중한 관점에서 접근할 필요가 있다.

입법의 과정은 항상 최적의 입법목표의 실현을 위하여 수행된다. 그동안 입법의 질적 개선을 통한 입법의 실효성·효율성을 달성하기 위해서 입법의 기본원칙 준수를 위한 방법으로 입법과정에서 입법심사기준, 법안심사기준 등을 적용하여 왔다. 그러나 최근 정보화·다원화사회로의 변화는 입법의 과정에서 다양한 입법 평가기준을 적용한 입법평가제도를 통하여 “좋은 법률”의 달성과 입법의 경쟁력을 확보하기 위한 노력들이 끊임없이 요구되고 있다.

기존 입법평가제도로서는 입법심사, 법제심사, 입법예고제도, 입법공청회 및 청문회, 성별영향평가, 환경영향평가, 규제영향평가, 부패영향평가, 비용편익분석 등이 수행되어 왔다. 그러나 최근의 사회적 변화는 입법의 민주적 정당성, 입법의 법체계적합성, 입법의 필요성, 입법의 타당성, 입법의 실효성, 입법의 효율성, 입법의 경제성, 입법의 시기적절성 등 좀 더 체계적이고 다양한 평가기준에 근거한 입법평가를 통한 입법의 질적 개선을 요구하고 있다.

끊임없이 변화하는 정보화·다원화사회에서 입법의 경제적 효율성의 실현은 입법평가기준과 방법의 다양화·합리화에 기초한 입법평가의 적용으로 얻을 수 있는 것이다. 입법평가를 활성화함으로써 입법자에 대한 책임성을 담보하고 규범의 과잉방지과 입법비용의 감소를 이루어낼 수 있으며, 이는 최적화된 “좋은 법률”의 달성과 입법의 경쟁력강화로 이어질 것이다. 이 논문에서는 한국에서의 입법평가제도 운용실태를 검토함으로써 향후 합리적 입법평가제도의 개선을 위한 방향을 제시하고자 한다.

**주제어**

최적화 입법, 입법갈등, 입법예고제도, 입법공청회, 입법청문회, 입법평가제도



## Abstract

### The Establishment and Improvement Measures of Korean Legislative Evaluation System

Ko, In-Seok\*

The realization of "good laws" as the optimization law to realize constitutional values will be possible amid the responsible efforts of the legislator through the adjustment of the various interests of the people and the active reflection of the legislative urge with regard to certain laws.

The attainment of qualitative legislation is an important part of the social group's continued growth and competitiveness. The legislator needs to approach the long-term and prudent viewpoint for the realization of the purpose for the enactment the "good law" in the process of legislation.

The legislative process is conducted to realize optimal legislative goals. In order to secure the effectiveness and efficiency of legislation through the qualitative improvement of legislation, the criteria for the basic principles of legislation have been a function of legislative examination standards and legislation judging criteria in the legislative process.

However, changes to the recent informatization and pluralistic society require efforts to achieve the "good law" and the competitiveness of legislation through the legislative evaluation system, which has applied the standards of various legislative evaluations in the course of the legislation.

As an existing legislative evaluation system, legislative review, legal review, legislative public hearing and legislative hearings, gender impact assessment, environmental impact assessment, regulatory impact assessment, corruption impact

---

\* Doctor of Law, Professor in the department of administration, Bucheon University

assessment, and cost-benefit analysis have been performed.

However, it is now necessary for the qualitative improvement of legislation through legislative assessments, the democratic legitimacy of the legislation, legal system conformity, legislative necessity, legislative feasibility, legislative effectiveness, legislative efficiency, legislative economics, alternative, etc.

The realization of the economic efficiency of legislation in the ever-changing information and pluralistic society will be achieved by the activation of legislative evaluations based on diversification and rationalization of legislative assessment standards and methods.

By conducting a legislative assessment, you will have to reinforce the competitiveness of national legislation with the attainment of "good law", which is optimized by guaranteeing the responsibility for legislators, preventing excess of norms, and reducing legislative costs.

This paper seeks to provide a direction for the improvement of the legislative evaluation system by examining the operational realities of the legislative evaluation system in Korea for the future.

#### Key Words

Optimized Legislation, Legislative Conflict, Pre-announcement System on Legislation, Legislative Public Hearing, Legislative Hearing, Legislative Evaluation System